



Ittigen, juillet 2021

Deuxième paquet de mesures de soutien pour les transports publics durant la crise du COVID-19

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

Condensé

Les conséquences de la pandémie de COVID-19 se font sentir sur les transports publics également en 2021. À la demande du Parlement, le Conseil fédéral met en consultation ici un deuxième paquet de mesures permettant de soutenir les transports publics (TP) qui, en 2021 aussi, ont été fortement frappés suite à la diminution de leur fréquentation. Les mesures présentées dans le présent rapport explicatif concernent les domaines pour lesquels aucune base légale n'avait été décidée pour l'année 2021 lors de l'adoption de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19.

Contexte

En 2021, les mesures de lutte contre le coronavirus et la décision du Conseil fédéral de rendre le télétravail obligatoire chaque fois que la nature de l'activité le permettait ont eu des incidences massives sur les transports publics. La demande de TP a subi une baisse importante puisqu'il a été demandé de travailler chez soi et que les voyages touristiques ont fortement diminué. Il en résulte des pertes de revenus du transport de voyageurs, notamment dans le transport régional, le transport local et le transport touristique.

Certaines mesures contenues dans la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 reposaient sur l'idée que la crise du COVID-19 n'aurait que de faibles répercussions en 2021. La survenance d'une 2^e vague d'une telle ampleur au tournant de 2020-21 n'a pas été anticipée.

Contenu du rapport

En raison de l'adoption des motions 21.3459 CTT-N et 21.3593 CCT-E «Covid-19. La Confédération doit aussi contribuer pour l'année 2021 aux pertes financières des transports publics» et 21.3460 CTT-N et 21.3594 CTT-E «Atténuer les répercussions de la pandémie de Covid-19 sur le transport ferroviaire de marchandises en 2021» le Conseil fédéral a reçu mandat de présenter un projet législatif. Dès lors, il est proposé en réponse à ces motions d'étendre les bases légales pour 2021, permettant ainsi de prolonger les mesures qui avaient été décidées dans la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19, afin que les TP et le fret ferroviaire puissent, à l'avenir, continuer à remplir leurs missions vitales et se développer conformément à la demande. Toutefois, le Conseil fédéral ne partage pas l'avis exprimé par le Parlement à travers l'adoption des motions précitées en ce qui concerne les domaines du transport local et du transport touristique. Au regard des expériences faites durant 2020 et de la connaissance acquise de l'ampleur probable des conséquences financières de la crise du COVID-19 sur ces deux domaines, le Conseil fédéral ne voit pas de raison de déroger aux règles de financement : les cantons, les communes et éventuellement d'autres collectivités publiques sont responsables du financement du transport local et du transport touristique et sont d'ailleurs en mesure de le faire.

Néanmoins, afin d'acquiescer une vue globale des opinions, le Conseil fédéral inclut dans le présent rapport une aide fédérale pour ces deux secteurs. Il propose ainsi les formulations législatives qui lui paraîtraient correctes si le législateur devait les souhaiter.

C'est pourquoi le projet de loi, qui prend la forme d'un acte législatif, prévoit les mesures suivantes pour les différents secteurs :

- Transport régional de voyageurs: couverture du déficit en 2022 grâce à une contribution unique aux entreprises de transport (ET) basée sur les comptes annuels 2021. La contribution sera financée par la Confédération et les cantons, proportionnellement à leur taux de participation actuel. Les ET doivent participer aux coûts en fonction de leur capacité financière.
- Transport local: extension jusqu'à fin 2021 de la base juridique permettant à la Confédération de verser des indemnités au titre du transport local pour compenser les pertes liées au COVID-19. La part de la Confédération s'élève au tiers des pertes financières dues à la crise du COVID-19. L'indemnisation a lieu sur la base du modèle adopté pour 2020 des comptes de résultats par ligne des entreprises.
- Transport touristique: extension du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2021 de la base juridique permettant à la Confédération de participer au financement du transport touristique. Comme dans la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19, l'aide de la

Confédération est subordonnée à l'octroi d'une aide cantonale et ne peut dépasser 80 % de celle-ci. Le soutien est limité aux offres touristiques soumises à concession de transport de voyageurs ou à autorisation cantonale permettant d'exploiter des installations de transport à câbles.

- *Transport de marchandises: l'allocation d'un soutien financier de 25 millions de francs pour couvrir les manques à gagner dus au COVID-19 en 2021 ne requiert en soi aucune nouvelle base juridique. Elle entraîne toutefois une extension de l'interdiction de verser des dividendes à l'année 2022 qui doit, pour la bonne forme, être inscrite formellement dans la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)¹.*
- *Transport grandes lignes (TGL): comme il le déclare dans le message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19² (20.055), le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de fournir aux CFF un soutien direct visant à compenser les effets de la crise du COVID-19 sur leurs résultats en TGL. Toutefois, un groupe de travail interdépartemental examinera s'il y a lieu de prendre des mesures spéciales pour assurer le financement durable de l'entreprise.*

À part les ressources supplémentaires destinées au transport de marchandises, les mesures proposées ne requièrent pas de fonds additionnels en sus de ceux déjà versés par le Parlement.

¹ RS 742.41

² FF 2020 6493

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés	5
1.1.1 Mesures de la loi urgente du 25 septembre 2020	5
1.1.2 Nécessité de mesures de soutien financier pour 2021	7
1.2 Solutions étudiées et solutions retenues	7
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	9
1.4 Classement d'interventions parlementaires	9
2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
3 Présentation du projet	9
3.1 Réglementation proposée	9
3.1.1 Transport régional de voyageurs	10
3.1.2 Transport local	11
3.1.3 Transport touristique	11
3.1.4 Fret ferroviaire	12
3.2 Mise en œuvre	12
4 Commentaires des dispositions	12
4.1 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	12
4.2 Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises	13
5 Conséquences	13
5.1 Conséquences pour la Confédération	13
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	13
5.3 Conséquences économiques	13
5.4 Conséquences environnementales	13
6 Aspects juridiques	14
6.1 Constitutionnalité	14
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	14
6.3 Forme de l'acte à adopter	14
6.4 Frein aux dépenses	14
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	14
6.6 Conformité à la loi sur les subventions	14
6.7 Délégation de compétences législatives	15
6.8 Protection des données	15

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 25 septembre 2020, le Parlement suisse adoptait la loi fédérale sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19³ (ci-après loi urgente du 25 septembre 2020). Cette loi permet des mesures de soutien pour le transport régional de voyageurs (TRV), le transport local, le transport touristique, le chargement d'automobiles, mais aussi le fret ferroviaire ainsi que le financement de l'infrastructure ferroviaire pour l'année 2020. La crise du COVID-19 ayant duré plus longtemps qu'anticipé lors des discussions parlementaires, il devient nécessaire de soutenir les transports publics (TP) et le fret ferroviaire en 2021 également. Les commissions des transports et des télécommunications des deux chambres fédérales ont déposé deux motions visant à prolonger et à trouver des solutions pour soutenir les TP et le transport ferroviaire de marchandises pour l'année 2021.

En ce qui concerne le transport régional de voyageurs, l'infrastructure ferroviaire, le chargement d'automobiles et le fret ferroviaire, les décisions du Parlement relatives à la loi urgente du 25 septembre 2020 fournissent déjà une base juridique suffisante pour soutenir les entreprises de transport public en 2021. Il subsiste donc un besoin dans les domaines du transport local et du transport touristique pour 2021. De plus, les motions demandent également un examen des mesures potentielles pour soutenir le transport grandes lignes, domaine jusqu'alors exclu des subventions fédérales.

Le transport ferroviaire est un élément essentiel de la mobilité en Suisse. En termes de kilomètres parcourus, sa part s'élève à 28 %. Il contribue ainsi de manière significative à la desserte mobilière de base en Suisse, laquelle doit être maintenue même en situation de crise afin de garantir que les actifs des secteurs d'importance systémique comme par exemple ceux des hôpitaux, des magasins d'alimentation ou des entreprises de logistique puissent continuer à se rendre sur leurs lieux de travail et à fournir les prestations. La desserte de base doit être assurée même durant une épidémie ou une pandémie. Le transport ferroviaire est un prestataire important permettant aux personnes de circuler pour s'approvisionner ou se faire soigner.

La population active dans d'autres secteurs a joué le jeu et a respecté la mesure du Conseil fédéral de travailler autant que possible à la maison. Les restrictions dans de nombreux domaines ont aussi incité la population à ne plus utiliser les TP dans leur temps libre pour se rendre sur des lieux d'activité de loisirs. La distance sociale recommandée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ne pouvant pas être respectée dans tous les cas dans les TP, il est possible qu'un effet sur l'utilisation des TP se soit fait sentir. L'absence de voyageurs a donc provoqué un effondrement des revenus pour les ET.

Les coûts des ET sont constitués en grande partie de coûts fixes. C'est notamment le cas dans le transport ferroviaire où les coûts du matériel roulant et des installations ferroviaires (surtout les amortissements) demeurent même si les trains sont immobilisés. Les ET ont donc été confrontées à des coûts fixes élevés indépendamment de l'exploitation tout en devant maintenir une desserte de base alors que la demande avait considérablement régressé. Cette configuration a inévitablement engendré une forte augmentation des coûts non couverts.

Il faut s'attendre maintenant à ce que la demande ne se normalise que lentement et ne retrouve pas le niveau d'avant la crise avant un certain laps de temps. Selon les prévisions de la branche, la fréquentation et les recettes de transports d'avant la crise du COVID-19 ne devraient pas être retrouvées avant 2024.

1.1.1 Mesures de la loi urgente du 25 septembre 2020

En adoptant la loi urgente du 25 septembre 2020, le Parlement a élaboré les bases légales permettant de mettre en place des mesures de soutien financier afin que les transports publics et le fret ferroviaire puissent, à l'avenir, continuer à remplir leurs missions vitales et à se développer conformément à la demande. Les mesures adoptées visent à soutenir le TRV, le transport local, le transport touristique, le chargement d'automobiles et le fret ferroviaire, ainsi que le financement de l'infrastructure ferroviaire. En ce qui concerne le TRV, un crédit de 290 millions de francs pour les années 2020 et 2021 a été octroyé. Ce

³ RO 2020 3825 ; FF 2020 6525

crédit permet de couvrir les pertes dues au COVID-19 pour l'année 2020 de manière rétroactive et par lignes après dissolution des réserves spéciales conformément à l'art. 36, al. 2, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁴. Pour l'année 2021, il était prévu que les conventions d'offres soient revues afin de pouvoir soutenir les ET suite à la baisse des recettes. Dans le domaine du transport local, 150 millions de francs servent à contribuer à un tiers des déficits survenus en 2020 sur les lignes du transport local sur la base des comptes de résultat par lignes. Le transport touristique bénéficie d'un soutien de 25 millions de francs de la part de la Confédération pour des manques à gagner liés au COVID-19 survenus pendant la période du 1^{er} mars au 30 septembre 2020 pour un montant de 80 % de la contribution cantonale et pour autant que ces pertes dépassent les bénéfices nets réalisés par l'entreprise au cours des exercices 2017-2019, et qu'un canton soutienne financièrement des offres touristiques bénéficiant d'une concession pour le transport de voyageurs ou d'une autorisation cantonale d'exploiter des installations de transport à câbles. Pour les offres du chargement des automobiles, les ET concernées peuvent profiter d'un crédit de 4,1 millions de francs de cofinancement de la part de la Confédération pour l'année 2020 (couverture des déficits avec effet rétroactif) et pour l'année 2021 (indemnisation des coûts non couverts prévus). Concernant le fret ferroviaire, un crédit de 70 millions de francs permet de soutenir le transport de marchandises intérieur à hauteur de 40 millions de francs, la chaussée roulante (10 millions de francs) et le remboursement pour le transport alpin combiné non-accompagné pour un montant de 20 millions pour 2021. L'infrastructure ferroviaire est soutenue au travers de mesures financées par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Le FIF bénéficie d'une augmentation de l'apport de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). De plus, il a pu s'endetter à nouveau pour 150 millions de francs en 2020. Son obligation de remboursement des avances de l'ancien fonds FTP a été annulée pour cette même année. Cela permettra d'éviter des restrictions à court terme au niveau du maintien de la qualité des infrastructures et de l'aménagement du réseau ferroviaire.

Mesures suffisantes pour 2021

Les bases juridiques pour un soutien au TRV, au chargement d'automobiles, au transport de marchandises et à l'infrastructure ferroviaire sont définies dans la loi urgente du 25 septembre 2020. Pour ces domaines, des mesures sont possibles en suivant les procédures normales. Concernant le TRV toutefois, nous proposons d'étendre la procédure de couverture du déficit à l'année 2021 : cela permet de simplifier largement les procédures, d'alléger le travail administratif, et de gagner en transparence, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des réserves résiduelles.

Mesures à définir pour 2021

En ce qui concerne le transport local et le transport touristique, les mesures décidées dans la loi urgente du 25 septembre 2020 ne s'appliquent que pour l'année 2020. Pour étendre à l'année 2021 des mesures de soutien à ces deux domaines qui ne sont pas de la compétence de la Confédération, il serait nécessaire de modifier la législation en vigueur. Or le Conseil fédéral est d'avis qu'un soutien financier du transport local par les commanditaires (cantons et communes) est en principe également indiqué en 2021, et qu'il faut éviter une nouvelle dérogation aux compétences de financement dudit transport local. Pour lui, les collectivités publiques concernées sont parfaitement en situation de faire face à leurs responsabilités financières.

Les ressources financières pour le transport de marchandises approuvées par le Parlement en 2020 ne suffiront pas pour compenser les pertes financières directement liées au COVID-19 des entreprises de transport ferroviaire de marchandises. Au premier semestre 2021, la demande dans le trafic intérieur, d'importation et d'exportation suisse dont la baisse continue s'explique directement par la crise du COVID-19, reste inférieure de 12 % aux valeurs budgétaires de la période précédant la pandémie. En revanche, vu que le transport combiné non accompagné transalpin a pu se remettre de la baisse du trafic causée par le COVID-19, il n'est pas nécessaire d'attribuer des fonds supplémentaires à ce segment pour 2021. Afin de confirmer le soutien financier au trafic intérieur, d'importation et d'exportation suisse en 2021 également, un supplément au budget 2021 sera demandé au Parlement.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de soutenir directement les CFF pour compenser les effets de la crise du COVID-19 sur leurs résultats en TGL. Toutefois, un groupe de travail interdépartemental examinera s'il y a lieu de prendre des mesures spéciales pour assurer le financement durable de l'entreprise.

⁴ RS 745.1

1.1.2 Nécessité de mesures de soutien financier pour 2021

Malgré les mesures à court terme, les financements transitoires, et les mesures adoptées dans la loi urgente du 25 septembre 2020, les pertes de revenus massives des ET dans les TP et dans le fret ferroviaire ont conduit à des déficits. Ces déficits s'accompagnent d'une consommation du capital et remettent en question la base économique des futures prestations. Les ET qui effectuent exclusivement des offres de transports commandées n'ont pas le droit de planifier des bénéfices dans leurs offres pour les années à venir et ne peuvent donc pas se débarrasser à long terme de leurs bilans déficitaires.

En adoptant les motions 21.3459 CTT-N et 21.3593 CCT-E «Covid-19. La Confédération doit aussi contribuer pour l'année 2021 aux pertes financières des transports publics», le Parlement a, au même titre, demandé au Conseil fédéral de présenter une révision de la LTV pour d'une part permettre d'étendre à l'année 2021 les règles définies dans la loi urgente du 25 septembre 2020 pour le transport local et le transport touristique et d'autre part proposer une solution spécifique pour le transport grandes lignes.

En adoptant les motions 21.3460 CTT-N et 21.3594 CTT-E «Atténuer les répercussions de la pandémie de Covid-19 sur le transport ferroviaire de marchandises en 2021», le Parlement a demandé au Conseil fédéral de proposer un crédit supplémentaire pour soutenir les entreprises de transport ferroviaire de marchandises pour l'année 2021. La loi urgente du 25 septembre 2020 donne les bases juridiques pour un soutien également jusqu'en 2021. Une modification de la loi pour répondre à la motion n'est donc pas nécessaire. Un crédit supplémentaire pour soutenir les ET actives dans le transport de marchandises sera soumis au Parlement selon la procédure normale du supplément au budget 2021. Comme pour le transport local et touristique, l'interdiction de verser des dividendes doit également être étendue à 2022 pour le transport de marchandises. À cette fin, une modification de l'art. 9a LTM est nécessaire.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas déroger aux compétences de financement dans le transport local, touristique et de grandes lignes. Répondant aux attentes du Parlement, il formule dans le présent projet de loi les modifications législatives nécessaires, sous la forme d'une modification de la LTV afin d'étendre à 2021 les mesures décidées dans la loi urgente du 25 septembre 2020.

1.2 Solutions étudiées et solutions retenues

Les mesures de soutien des TP pour l'année 2021 doivent se baser sur celles de la loi urgente du 25 septembre 2020. Il s'agit d'une prolongation de la durée de validité des articles permettant de soutenir en 2021 les domaines pour lesquels aucune base légale n'avait été prévue en 2020. En ce qui concerne le transport grandes lignes, indépendamment du présent projet, un groupe de travail interdépartemental examinera s'il y a lieu de prendre des mesures spéciales propres à garantir un financement durable de l'entreprise.

Pour 2021, une modification de la LTV est envisagée afin de créer une base juridique pour soutenir le transport local et le transport touristique, et d'adapter celle du TRV. Dans le cadre de ce projet, la LTM est également adaptée afin de prolonger l'interdiction de verser des dividendes jusqu'en 2022.

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

- Les bases légales des mesures décidées pour l'année 2020 dans la loi urgente du 25 septembre 2020 sont dans la mesure du possible prolongées pour l'année 2021.
- La compétence des différents échelons de l'État est respectée dans la mesure du possible. Pour le TRV, commandé par la Confédération et les cantons, et le transport local, commandé par les cantons et les communes, la responsabilité doit être répartie entre la Confédération et les cantons respectivement entre les cantons et les communes.
- Les dispositions légales ne sont pas modifiées durablement mais adaptées temporairement au sens d'une mesure transitoire visant à maîtriser la crise du COVID-19 dans le domaine des TP.

Le principe et la ligne de conduite sous-jacents aux différentes mesures proposées sont de fournir une base légale dans l'éventualité d'une décision du Parlement d'indemniser les ET des surcoûts et des pertes de

recettes causés par la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, la capacité économique des entreprises doit être prise en compte autant que possible.

Soutenir le transport régional de voyageurs avec une couverture des déficits pour 2021

Le Parlement a décidé d'accorder un crédit d'un montant de 290 millions de francs pour le soutien du TRV dans les années 2020 et 2021. Un montant d'environ 90 millions de francs sera utilisé pour la couverture des déficits en 2020. Il reste donc un solde disponible d'environ 200 millions de francs pour soutenir le TRV en 2021. Le besoin de soutien des entreprises du TRV se prolonge en 2021: selon les prévisions actuelles d'Alliance Swiss Pass, les pertes de recettes en 2021 devraient se situer au niveau de celles de 2020. Or en 2021, les entreprises ne disposeront plus ou disposeront de peu de réserves, celle-ci ayant été mises à contribution dans le cadre de la couverture de déficit 2020.

La loi actuelle prévoit une couverture des déficits uniquement pour l'année 2020. Pour l'année 2021, il avait été envisagé d'adapter les conventions d'offre déjà signées pour tenir compte des recettes recalculées (mais pas des coûts), puis de conclure un avenant à la convention d'offre. Cette solution pour 2021 représente une charge supplémentaire pour les ET ainsi que les commanditaires et implique une mise en œuvre administrative très complexe. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait judicieux d'adapter les dispositions législatives relatives au TRV, de telle manière qu'une solution similaire à 2020 pour soutenir les ET en 2021 puisse être appliquée. Cela implique donc une modification de la LTV permettant de couvrir les déficits des ET dans le TRV pour l'année 2021 également.

Soutenir le transport local avec des subventions fédérales pour l'année 2021 n'est pas une solution

Les effets de la crise du COVID-19 touchent également le transport local et les autres offres commandées. En 2020, selon les estimations de la Confédération, les pertes financières subies par les ET s'élèvent à environ 450 millions de francs. C'était pour cette raison que des mesures de soutien dans le transport local avaient été décidées. Finalement, le besoin d'aides pour le transport local semble être bien moindre que prévu pour 2020. La raison principale est que les réserves des ET ont permis de combler les pertes dues à la baisse de la fréquentation des lignes du transport local et donc de limiter l'explosion du besoin de soutien.

Pour 2021, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas que la Confédération soutienne davantage le transport local. Il part du principe que les cantons et les communes, commanditaires du transport local, sont en mesure de fournir eux-mêmes ces moyens sans pour autant se mettre en difficulté financière. Toutefois, le Conseil fédéral admet que les réserves des ET ont été partiellement ou complètement dissoutes, et que cela peut mettre certaines d'entre elles dans des situations financières inconfortables. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral reconnaît qu'un soutien financier du transport local par les commanditaires est en principe également indiqué en 2021, mais il est cependant d'avis qu'il faut éviter une nouvelle dérogation aux compétences de financement du transport local. Pour qu'une proposition de soutien de la part de la Confédération sur le modèle de l'année 2020 puisse être envisagée également pour 2021, il serait nécessaire de modifier la LTV.

Le transport touristique n'a pas à être soutenu par la Confédération en 2021

Les transports touristiques ne font pas partie de la desserte de base; ils font partie du marché touristique et peuvent être soutenus dans ce cadre si une volonté politique existe. Le Conseil fédéral se félicite toutefois du fait que des incitations tarifaires spécifiques dans les TP favorisent le tourisme en Suisse et atténuent ainsi les conséquences financières pour les régions et exploitations touristiques. Il appartient à l'organisme compétent (Alliance SwissPass) et aux ET, qui ont la souveraineté en matière de tarifs, de prendre des mesures dans ce contexte. Il n'est pas de la compétence de la Confédération d'intervenir dans le financement des offres touristiques et la situation financière des cantons et des communes ne requiert pas obligatoirement une intervention de la Confédération. Si un soutien fédéral était décidé, il devrait se baser sur le modèle de l'année 2020 et étendu à l'année 2021. Une modification de la LTV serait alors nécessaire.

Les solutions pour le transport grandes lignes ne font pas partie du présent projet

Comme il le déclare dans le message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 (20.055), le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de soutenir directement le TGL, et donc les CFF, pour compenser l'impact de la crise du COVID-19 sur leurs résultats en TGL.

Cependant, la crise a affecté l'entreprise. C'est pourquoi un groupe de travail interdépartemental examinera s'il y a lieu de prendre des mesures pour assurer un financement durable de celle-ci. Sur la base des

conclusions de ce groupe de travail, le Conseil fédéral décidera d'éventuelles mesures détachées du présent deuxième train de mesures en faveur des transports publics.

Le transport de marchandises n'a pas besoin de modification légale

Selon l'art. 9a LTM, la Confédération peut verser des contributions aux entreprises afin d'atténuer les effets de la crise du COVID-19 sur le transport ferroviaire de marchandises dans les années 2020 et 2021. Ainsi il n'est pas nécessaire de modifier ou de formuler d'autres mesures supplémentaires pour le fret ferroviaire.

En réponse aux motions 21.3460 CTT-N et 21.3594 CTT-E, un crédit supplémentaire de 25 millions de francs, selon la procédure normale, est demandé au Parlement pour pouvoir continuer à verser des contributions au transport de marchandises intérieur, d'importation et d'exportation concerné par la baisse du trafic causée par le COVID-19.

Ce crédit supplémentaire entraîne une prolongation de l'interdiction de verser des dividendes jusqu'en 2022. À cet effet, une modification de la LTM est nécessaire.

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

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

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

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet exécute les mandats des motions 21.3459 CTT-N et 21.3593 CTT-E « COVID-19. La Confédération doit aussi contribuer pour l'année 2021 aux pertes financières des transports publics » et les motions 21.3460 CTT-N et 21.3594 CTT-E « Atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le transport ferroviaire de marchandises en 2021 ».

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Aux termes de l'art. 107, par. 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁷, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Le droit de l'UE prévoit certaines exceptions à l'interdiction desdites aides. Les aides accordées par les États dans l'UE sont compatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles sont destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (art. 107, par. 2, let. b, TFUE). La Commission européenne a qualifié la pandémie du COVID-19 d'événement extraordinaire au sens de la disposition précitée. Les aides accordées par les États peuvent en outre être déclarées compatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles sont destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre (art. 107, par. 3, let. b, TFUE). Pendant la pandémie du COVID-19, l'UE applique également des conditions spéciales aux aides accordées par les États, qui concernent aussi le domaine des transports terrestres.

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 1839

⁷ JO C 326 du 26.10.2012, p. 1

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

L'ensemble de mesures proposées dans le présent projet mis en consultation afin de soutenir les TP durant la crise du COVID-19 en 2021 se répartit en mesures pour le transport régional de voyageurs, le transport local, le transport touristique et le fret ferroviaire. Ces mesures permettent de fournir une base légale dans le cas où des mesures seraient décidées par le Parlement pour soutenir les offres de TP.

Toutefois, les réglementations présentées par le Conseil fédéral sont toutes limitées dans le temps et conçues en tant que réglementations transitoires.

3.1.1 Transport régional de voyageurs

Il ne sera possible d'éviter des dommages durables à l'offre de TRV sur l'ensemble du territoire suisse que si la Confédération et les cantons prennent en charge, en sus des financements actuels, les surcoûts et les pertes de recettes dus à la pandémie de COVID-19. Un financement accru par les utilisateurs est exclu à court terme, car il en résulterait des augmentations probablement massives des prix, ce qui nuirait à l'attrait de l'offre de TP dans son ensemble. La solution proposée pour le TRV suit le principe selon lequel les ET sont indemnisées des surcoûts liés à la crise du COVID-19, par exemple pour les plans de protection, ainsi que des pertes de recettes découlant d'une baisse de la demande liée à la crise. Cela étant, il y a lieu de tenir compte de manière appropriée de la capacité économique des ET.

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

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

Le Parlement a octroyé un crédit d'un montant de 290 millions de francs pour le soutien au TRV en 2020 et 2021. Environ 90 millions de francs seront utilisés pour couvrir les déficits de 2020, et ce pour une trentaine d'ET sur les 115 entreprises actives dans le TRV. Cette faible proportion d'utilisation du crédit en 2020 est principalement due à l'utilisation des réserves des entreprises. Il reste donc une enveloppe d'environ 200 millions de francs pour un soutien au TRV en 2021.

La présente proposition ne vise pas à créer de nouvelles mesures pour le TRV, mais simplement à modifier la solution choisie pour 2021. Avec le crédit résiduel, il devrait être possible de couvrir les déficits du TRV également pour l'année 2021, pour autant que les entreprises continuent leurs efforts de maîtrise des coûts et de recherches d'économies. Pour mettre en place cette solution, il est nécessaire toutefois de modifier l'art. 28, al. 1^{bis}, LTV, afin de prolonger en 2021 la possibilité de couvrir les déficits selon la même solution adoptée en 2020.

Il conviendra par ailleurs de demander, au niveau des finances fédérales, un crédit de paiement pour pouvoir utiliser en 2022 le crédit actuellement prévu pour 2021. Dans l'optique actuelle, il y a lieu de supposer que les ressources allouées pour 2021 suffiront. Il n'est pas demandé de fonds additionnels. Si le solde de fonds devait ne pas suffire fin 2021, il faudrait demander un supplément.

À titre de mesure d'accompagnement, il est interdit aux ET de verser des dividendes au titre des exercices 2020, 2021 et 2022.

Couverture du déficit

Pour le bouclage de l'année 2021, le Conseil fédéral propose d'appliquer la même méthode que pour la couverture des déficits en 2020. Avec cette méthode, le déficit de 2021 sera couvert selon la procédure

suiivante: en 2022, les ET présenteront leurs comptes de l'exercice 2021. Il faut s'attendre à ce que la plupart des ET fassent état de pertes élevées malgré des mesures d'économies.

Le compte par secteur 2021 et les résultats effectifs serviront de base de calcul du soutien. Les entreprises devront aussi dissoudre la réserve spéciale restante (déjà dissoute partiellement ou entièrement pour l'exercice 2020) à affectation obligatoire constituée conformément à l'art. 36 LTV dans le but de couvrir les déficits.

La Confédération et les cantons doivent créer les conditions légales en vue de la couverture des pertes survenues en 2021. Pour ce faire, l'art. 28, al. 1^{bis}, LTV doit être adapté temporairement par des dispositions permettant à la Confédération et aux cantons de couvrir les déficits de l'exercice 2021.

Tout comme en 2020, les indemnités seront prises en charge pour moitié par la Confédération et pour l'autre moitié par les cantons. Pour la part de la Confédération, le crédit de 290 millions de francs accordé semble être suffisant, de sorte qu'il n'y a pas besoin de demander davantage de financement.

Justification d'une prolongation de la couverture des déficits en 2021

La loi urgente du 25 septembre 2020 ne prévoit une couverture des déficits des entreprises du TRV que pour 2020. Pour 2021, un ajustement des conventions d'offres avec les ET et un nouveau calcul ultérieur des recettes (mais pas des coûts) étaient prévus. Ces dernières semaines, les entreprises ont soumis aux commanditaires des offres révisées pour 2021. Toutefois, l'Administration fédérale des contributions a annoncé à la mi-mai 2021 qu'aucune réduction de l'impôt préalable ne sera appliquée sur les contributions de soutien COVID-19. Dans chaque cas, il faut donc déterminer s'il s'agit bien d'une contribution de soutien COVID-19 ou d'une autre subvention. Ces offres devraient donc être une nouvelle fois révisées par les ET, ce qui représente un coût encore plus élevé pour les entreprises du TRV.

L'avantage de cette solution de la couverture des déficits en 2021 est la simplification administrative par rapport à une révision des offres et un nouveau calcul des revenus. Il y a également des avantages en ce qui concerne l'imputation des réserves spéciales constituées conformément à l'art. 36 LTV, car il existe une base juridique explicite pour l'imputation dans le cadre de la couverture du déficit, ce qui n'est pas le cas avec un ajustement des offres et qui a déjà donné lieu à des discussions avec les différentes ET. D'autre part, il faut exclure – comme déjà en 2020 – que la couverture du déficit couvre également les surcoûts non liés aux COVID-19 et les facteurs spéciaux tels que les amortissements spéciaux.

Conception

La mise en œuvre de cette mesure sera la même que celle mise en place suite à l'acceptation de la loi urgente du 25 septembre 2020.

3.1.2 Transport local

Le Conseil fédéral ne propose aucune mesure pour soutenir le transport local en 2021. La compétence de commander et d'indemniser le transport local incombe aux cantons et communes. En cas de difficulté dans le transport local, il est également du ressort des commanditaires d'apporter le soutien nécessaire. La Confédération n'est pas compétente pour intervenir et verser des subventions dans le transport local. Le Conseil fédéral considère que la répartition des compétences doit être respectée et que l'ampleur financière du problème ne saurait justifier une exception.

Le mandat donné par le Parlement va toutefois dans un autre sens: les règles définies pour l'année 2020 pour le transport local doivent être étendues à toute l'année 2021. Après une première estimation, il semblerait que le crédit de 150 millions accordé en 2020 pour soutenir le transport local soit suffisant pour une couverture des déficits non seulement en 2020 mais également en 2021. Il n'est donc pas demandé de ressources supplémentaires. Les indemnités seront demandées en 2022 au moyen d'un transfert de crédit. Si le solde de fonds fin 2021 devait ne pas suffire, il faudrait demander un supplément.

Dès lors, une couverture des déficits en 2021 serait possible. Cela nécessiterait toutefois une modification de l'art. 28, al. 2^{bis}, LTV. Si cet article est adapté, il faut, à titre de mesure d'accompagnement, interdire aux ET de verser des dividendes au titre des exercices 2020, 2021 et 2022.

3.1.3 Transport touristique

Aucune mesure n'est proposée pour soutenir le transport touristique, car il n'est pas dans les compétences de la Confédération de financer le transport touristique. En 2020 déjà, le Conseil fédéral était d'avis qu'il n'était pas dans sa compétence de soutenir les offres de tourisme. Les transports touristiques ne font pas partie de la desserte de base; ils font partie du marché touristique pour lequel la Confédération n'est pas compétente. Comme pour le transport local, le Conseil fédéral considère que cette répartition des compétences doit être respectée et que l'ampleur financière du problème ne saurait justifier une exception.

Le mandat donné par le Parlement va toutefois dans une autre direction. Les mandats des motions sont clairs : les règles définies en 2020 pour une partie de l'année 2020 pour le transport touristique doivent être étendues à la période du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2021.

En partant du principe que les conditions de soutien restent les mêmes qu'en 2020, mais que la durée du soutien soit de 16 mois au lieu de 7 (soit la période du 1^{er} mars au 30 septembre 2020), le crédit de 25 millions accordé en 2020 devrait suffire. Les indemnités seront demandées en 2022 au moyen d'un transfert de crédit. Si le crédit prévu devait ne pas suffire, il est possible de demander un supplément pour couvrir le besoin.

Pour un soutien à l'aide de subventions fédérales au transport touristique en 2021, une modification de l'art. 28a LTV est nécessaire. Si cet article est adapté, il faut, à titre de mesure d'accompagnement, interdire aux ET de verser des dividendes au titre des exercices 2020, 2021 et 2022.

3.1.4 Fret ferroviaire

Aucune modification de la base juridique n'est nécessaire pour soutenir le fret ferroviaire. Toutefois, pour que ce soutien soit prolongé en 2021, un crédit supplémentaire au budget 2021 de 25 millions de francs est demandé au Parlement. Le montant du crédit résulte d'une estimation des entreprises relative à leurs pertes de recettes dues au COVID-19 pour l'année 2021. Le montant effectif du soutien à chaque entreprise sera vérifié au cas par cas.

De surcroît, dans la logique des autres mesures du présent projet et à titre de mesure d'accompagnement, il faut interdire aux ET bénéficiaires le versement de dividendes au titre des exercices 2020, 2021 et 2022. Il est donc nécessaire de modifier l'art. 9a LTM pour prolonger cette interdiction.

3.2 Mise en œuvre

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

4 Commentaires des dispositions

4.1 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs

Art. 28, al. 1^{bis} et 2^{bis}

L'al. 1^{bis} règle les modalités de la compensation des pertes financières que les entreprises auront subies en TRV du fait de la crise du COVID-19. L'indemnité supplémentaire de 2021 est basée sur les résultats attestés par ligne dans les comptes annuels des entreprises. Elle est soumise à la condition que la réserve spéciale destinée à couvrir les futurs déficits des secteurs indemnisés soit dissoute.

L'al. 2^{bis} règle les modalités de la compensation des pertes financières que les entreprises auront subies dans le transport local du fait de la crise du COVID-19. L'indemnité supplémentaire de 2021 est basée sur les résultats attestés par ligne dans les comptes annuels des entreprises.

Art. 28a

L'art. 28a règle les modalités de la compensation des pertes financières que les entreprises auront subies dans le transport touristique du fait de la crise du COVID-19. L'indemnité supplémentaire de 2021 est soumise à la condition que toutes les réserves issues des exercices 2017-2020 soient dissoutes. L'al. 2, let. b, garantit que les entreprises ne versent aucun dividende pour les exercices 2020, 2021 et 2022.

Art. 36, al. 2^{bis}

Cette disposition assure que les entreprises qui bénéficient d'une subvention unique au sens de l'art. 28, al. 1^{bis} et 2^{bis}, ne distribueront pas de dividendes au titre des exercices 2020, 2021 et 2022.

4.2 Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises

Art. 9a, al. 2

L'al. 2, let. b, de cet article garantit que les entreprises ne versent aucun dividende pour les exercices 2020, 2021 et 2022.

5 Conséquences

Les mesures proposées dans le présent projet sont liées à la répartition des charges financières entre la Confédération, les cantons et les communes. Les ET assumeront une partie des pertes grâce à la dissolution des réserves et par un blocage du versement de dividendes aux propriétaires.

Dans les domaines du TRV, du transport local et touristique en tant que tâches communes, les charges sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes.

5.1 Conséquences pour la Confédération

Une charge supplémentaire pour la Confédération pour un montant d'environ 25 millions de francs est à prévoir. Concernant le TRV, le crédit actuel devrait suffire à couvrir les déficits en 2021 des ET actives dans le TRV mais les paiements de couverture du déficit ne seront effectués qu'en 2022. À cet effet, un transfert de crédit est demandé. Pour le transport local et touristique, un transfert des crédits décidés par le Parlement dans la loi urgente du 25 septembre 2020 est également demandé. Pour le transport de marchandises par rail, un crédit supplémentaire au budget 2021 d'un montant de 25 millions est demandé. La question d'un soutien au transport grandes lignes sera traitée en dehors du présent projet.

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

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

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

5.3 Conséquences économiques

Les modifications législatives proposées visent à atténuer les conséquences économiques de la crise du COVID-19 dans le domaine des TP. Dans le domaine du transport régional de voyageurs et du fret ferroviaire, la couverture des déficits devrait garantir le maintien des offres, ce qui est favorable à l'ensemble de l'économie. Concernant le soutien au transport local et au transport touristique, l'aide bénéficiera aux entreprises concernées, mais les conséquences sur l'économie nationale seront moindres. Le soutien financier au fret ferroviaire sert à garantir une offre ferroviaire durable pour l'approvisionnement de la Suisse en biens.

5.4 Conséquences environnementales

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

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications législatives proposées reposent sur les normes de compétence pertinentes de la Constitution (Cst.)⁸.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les mesures de soutien proposées par le présent projet sont compatibles avec le droit de l'UE et avec les engagements bilatéraux de la Suisse envers l'UE. Dans le cadre de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres)⁹, la Suisse ne s'est pas engagée à reprendre le droit UE concernant les aides au transport ferroviaire. Les règles du droit de l'UE énoncées au ch. 3 ne sont donc pas contraignantes en principe pour la Suisse. L'accord sur les transports terrestres ne contient que des dispositions isolées concernant les aides étatiques au transport ferroviaire transfrontalier. Ces dispositions ne sont pas touchées par le présent projet de loi, qui est donc compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Par décision du 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19. Cet acte modificateur, qui a été déclaré urgent et est entré en vigueur immédiatement, a modifié, entre autres, plusieurs articles de la LTV; ces modifications ont effet jusqu'au 31 décembre 2021.

Le paquet de mesures proposé ici vise à prolonger les modifications temporaires de la LTV (à savoir les art. 28, al. 1^{bis} et 2^{bis}, 28a et 36, al. 2^{bis}) et de la LTM (à savoir l'art. 9a, al. 2) pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022. Ce nouvel acte modificateur doit à nouveau être déclaré urgent. Limitée à une année, la modification n'est pas soumise au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. b, Cst.

Afin que l'acte puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022, l'Assemblée fédérale doit traiter l'extension des mesures lors de la session d'hiver 2021 dans le cadre d'une procédure spéciale.

6.4 Frein aux dépenses

Le frein aux dépenses sert à imposer une certaine discipline à la politique des dépenses de la Confédération. À partir d'un certain montant, l'Assemblée fédérale doit approuver les dépenses à la majorité qualifiée. Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., la majorité des membres de chaque conseil est requise pour adopter les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Les dispositions retenues dans le présent projet entraînent de nouvelles dépenses au niveau des dispositions de subventionnement visées à l'art. 28, al. 1^{bis} et al. 2^{bis}, LTV, ainsi qu'à l'art. 28a LTV. C'est pourquoi ces deux articles sont soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

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

⁸ RS 101

⁹ RS 0.740.72

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

La mise en œuvre des mesures s'inscrit dans les dispositions en vigueur ou nouvelles contenues dans des lois spéciales. Les prescriptions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁰ sont respectées.

6.7 Délégation de compétences législatives

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

6.8 Protection des données

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

¹⁰ RS 616.1