



23.477

Initiative parlementaire Cautionnements solidaires en faveur du chargement des automobiles

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national

du 10 février 2025

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet¹ de modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin; RS 725.116.2) ainsi que du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs. Nous le transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis².

La commission propose d'adopter les projets d'acte ci-joints.

10 février 2025

Pour la commission:

Le président, Philipp Kutter

¹ FF 2025 1055

² FF 2025 1056

Condensé

Le présent projet vise à étendre les cautionnements solidaires utilisés dans le transport régional des voyageurs (TRV) au chargement des automobiles. Cela permet de réduire la charge d'intérêt pour les exploitants du chargement des automobiles et donc pour la Confédération en tant que commanditaire.

Contexte

Les installations de chargement des automobiles relient les mondes de la route et du rail. Pour assurer cette liaison, ils ont besoin d'une infrastructure routière et ferroviaire, d'une part, et de matériel roulant, d'autre part. Le financement du matériel roulant des chargements des automobiles a été adapté dans le cadre de l'objet «Renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles. Crédit additionnel» (23.054). À l'avenir, le matériel roulant des chargements des automobiles sera financé par des fonds propres ou par des tiers, comme dans le TRV. Dans la mesure où des coûts d'exploitation non couverts sont à prévoir pour l'exploitation d'un chargement des automobiles, une indemnité d'exploitation annuelle peut être convenue entre la Confédération et les exploitants.

Contenu du projet

Par le présent projet, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) souhaite étendre l'instrument des cautionnements solidaires utilisé dans le TRV au chargement des automobiles. Cela permet aux entreprises de transport de réduire la charge d'intérêt lors du financement des moyens d'exploitation. À cet effet, il faut adapter la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin; RS 725.116.2) ainsi que le crédit-cadre de cautionnement pour l'acquisition de moyens d'exploitation du TRV. Pour le commanditaire, il en résulte une baisse des indemnités en raison d'intérêts moindres obtenus grâce à une plus grande solvabilité. Comme les cautionnements sont des aides financières selon l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1), leur octroi reste exclu tant qu'un chargement des automobiles est autofinancé. C'est pourquoi le cautionnement solidaire ne doit être accordé que dans les cas où la Confédération commande et indemnise des prestations de chargement des automobiles.

Rapport

1 Genèse

Lors de sa réunion du 13 novembre 2023, la CTT-N a traité l'objet «Renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles. Crédit additionnel» (23.054). Par ce projet, le Conseil fédéral a proposé, outre les contributions supplémentaires pour l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles, une réorganisation de la pratique de financement. À l'avenir, l'acquisition de matériel roulant pour les chargements des automobiles devrait être financée par des fonds propres ou par des tiers, comme c'est le cas pour le TRV.

Dans ce contexte, la CTT-N s'est penchée sur les cautionnements solidaires pour les entreprises de transport dans le domaine du chargement des automobiles et a constaté qu'il était nécessaire de légiférer. Par analogie avec les dispositions existantes pour le financement du matériel roulant dans le TRV³, elle a soutenu le 13 novembre 2023 une proposition visant à élaborer le présent projet d'acte législatif par quatorze voix contre dix.

Lors de sa réunion du 12 février 2024, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) a approuvé la décision de la CTT-N par neuf voix contre deux et une abstention. Conformément à l'art. 111 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴, la CTT-N a donc reçu le mandat d'élaborer un projet de loi pour la session de printemps 2026. Le 25 mars 2024, elle a chargé son secrétariat et l'administration d'élaborer un avant-projet ainsi que le rapport explicatif correspondant.

Le 26 août 2024, la CTT-N est entrée en matière sur l'avant-projet et l'a adopté par 16 voix contre 8. Elle a également décidé de le mettre en consultation avec le rapport explicatif. La consultation s'est déroulée du 9 septembre au 9 décembre 2024 (voir ch. 2.4).

La commission a pris acte des résultats de cette procédure lors de sa séance du 10 février 2025. Elle a constaté que, si le projet était soutenu dans l'ensemble, la question de la limitation de l'octroi de cautionnements aux entreprises dont l'exploitation est commandée par la Confédération, c'est-à-dire aux exploitations non rentables, faisait l'objet de plusieurs critiques. La CTT-N ne souhaite toute-fois pas étendre l'octroi de cautionnements, afin d'éviter de créer des incitations inopportunes et d'affaiblir ainsi l'autofinancement. Elle a par conséquent décidé de soumettre à son conseil le projet mis en consultation, sans le modifier, et de le transmettre au Conseil fédéral pour avis. Au vote sur l'ensemble, la commission a adopté le projet de modification de la LUMin par 15 voix contre 6 et le projet de modification du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le TRV par 15 voix contre 8.

³ RS 745.1, art. 31.

⁴ RS 171.10

2

Contexte

2.1

**Droit applicable au financement
du chargement des automobiles**

Depuis 1985, en vertu de l'art. 86, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁵, le chargement des automobiles est encouragé par des fonds provenant du financement spécial pour la circulation routière (FSCR). L'art. 18 LUMin⁶ prévoit que le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés (communément appelé chargement des automobiles) peut bénéficier d'indemnités et d'aides à l'investissement.

Il existe actuellement en Suisse quatre services de chargement des automobiles pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés. Le chargement des automobiles à la Furka, au Loetschberg et à travers le tunnel de la Vereina remplit une fonction de desserte fondamentale en complétant le réseau des routes nationales là où les liaisons routières font défaut, surtout en hiver. Au Simplon, il constitue une offre complémentaire à la route du Simplon, ouverte toute l'année. Le chargement par le col de l'Oberalp a été supprimé au printemps 2023 en raison des investissements élevés nécessaires et de la très faible couverture des coûts.

Le chargement des automobiles au Loetschberg et à la Vereina couvre aujourd'hui ses coûts, mais uniquement grâce au fait que des investissements importants ont été réalisés à fonds perdus par le passé et qu'il n'y a donc pas de coûts subséquents des investissements à supporter. Comme celui de la Furka n'est pas rentable, la Confédération verse des indemnités d'exploitation. Le chargement des automobiles au Simplon est financé par le canton du Valais.

Dans le cadre du message du 28 juin 2023 concernant un crédit additionnel en vue du financement de mesures de renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles⁷, le Conseil fédéral a décidé de modifier le financement dudit chargement, que les Chambres fédérales ont indirectement confirmé en adoptant ledit message:

- Le matériel roulant du chargement des automobiles sera à l'avenir financé par des fonds propres ou par des tiers, comme dans le TRV. Dans la mesure où il faut s'attendre à des coûts d'exploitation non couverts pour l'exploitation d'un chargement des automobiles, la Confédération et les exploitants peuvent convenir d'une indemnité d'exploitation annuelle (au lieu d'une indemnisation à fonds perdus).
- L'infrastructure routière reste financée par des fonds à affectation obligatoire provenant du FSCR.
- L'infrastructure ferroviaire reste financée par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

⁵ RS 101

⁶ RS 725.116.2

⁷ FF 2023 1717

De plus, les Chambres fédérales ont décidé de traiter le chargement des automobiles au Simplon de la même manière que les autres et d'augmenter le crédit pour les investissements au Simplon.

Financement de l'infrastructure

Avec le budget 2019, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 60 millions de francs pour des investissements à partir de 2019⁸. Ces fonds peuvent être affectés aussi bien à des investissements dans l'infrastructure routière qu'à du matériel roulant pour le chargement des automobiles. Ils sont en grande partie engagés depuis 2021. Une enquête menée en 2020 auprès des exploitants du chargement des automobiles a révélé qu'il existe un besoin supplémentaire d'investissements de renouvellement depuis 2022.

Le 6 mars 2024, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit supplémentaire de 46 millions pour financer exclusivement des investissements de renouvellement de l'infrastructure routière de chargement des automobiles⁹.

Le financement de l'infrastructure ferroviaire n'a pas changé depuis des années et est assuré par le FIF.

Financement du matériel roulant (moyens d'exploitation)

Le matériel roulant nécessaire au transport des véhicules à moteur sera financé par des fonds propres ou par des tiers, comme c'est déjà le cas depuis longtemps dans le TRV. Les coûts subséquents de ces investissements (amortissements et intérêts éventuels) seront couverts en premier lieu par les recettes des transports. En principe, il faudrait essayer de couvrir les coûts croissants en relevant les tarifs de transport. Les exploitants doivent notamment procéder à des différenciations de prix tant que cela entraîne des recettes supplémentaires et qu'il n'y a pas d'effet de retransfert important. Il n'est toutefois guère possible de couvrir l'ensemble des coûts subséquents accrus par des recettes supplémentaires. Si ces recettes ne suffisent pas et que les possibilités d'augmenter les prix sont épuisées, il est possible de baisser tout d'abord les prix des sillons et, en fin de compte, de financer les coûts non couverts par des indemnités.

Remarque: dans le message concernant un crédit additionnel en vue du financement de mesures de renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles, il n'est question que du matériel roulant qui n'est plus financé à fonds perdus. Afin de conserver la même logique que dans le TRV, il convient d'étendre ce principe aux moyens d'exploitation, comme par exemple aux installations nécessaires à l'entretien du matériel roulant. C'est pourquoi, dans la suite du présent rapport explicatif, le terme de moyens d'exploitation est utilisé, lorsque cela est nécessaire, au lieu de matériel roulant ou de véhicules.

⁸ Art. 7, al. 1, let. e, de l'arrêté fédéral 1a du 13 décembre 2018 concernant le budget pour l'année 2019 (FF 2019 2063).

⁹ FF 2024 579

Financement de l'exploitation

Sur la base de l'art. 18 LUMin, des contributions d'exploitation peuvent être versées en plus des contributions d'investissement. Elles sont versées dans la mesure où l'autofinancement ne peut pas être atteint ou si des frais d'exploitation non couverts sont à prévoir.

Actuellement, la Confédération ne verse une contribution d'exploitation annuelle qu'à la Matterhorn Gotthard Verkehrs AG (MGB) au titre du chargement des automobiles à la Furka. Ces dépenses sont également imputées au FSCR. À l'heure actuelle, on ignore si les services de chargement des automobiles de la Vereina, du Simplon ou du Loetschberg devront être indemnisés à l'avenir (notamment en raison de la modification du financement des moyens d'exploitation).

Le Parlement ayant approuvé la modification du mécanisme, les différents financements du chargement des automobiles peuvent être résumés comme suit:

Tableau 1

Besoin de financement	Type de financement	Provenance des fonds
Infrastructure ferroviaire	À fonds perdus	FIF
Infrastructure routière	À fonds perdus ou prêts remboursables sans intérêts	FSCR
Investissements dans le matériel roulant / les moyens d'exploitation	Financement propre ou externe	Entreprises ou tiers
Exploitation	Recettes du trafic, indemnisation (si nécessaire)	Clients, FSCR (si nécessaire)

De plus amples détails sur le financement du chargement des automobiles figurent dans le message du 28 juin 2023 concernant un crédit additionnel en vue du financement de mesures de renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles¹⁰.

2.2 Cautionnements solidaires en TRV

En application de l'art. 31, al. 1, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)¹¹, les Chambres fédérales ont décidé le 15 décembre 2010¹² d'accorder aux entreprises de transport (ET) du TRV un cautionnement solidaire de la Confédération pour les investissements dans le domaine des transports et ont adopté un crédit-cadre à cet effet. Des cautionnements peuvent être accordés pour des offres commandées conjointement par la Confédération et les cantons sur la base de l'art. 28, al. 1, LTV. Par arrêté fédéral du 5 juin 2020¹³, ce crédit-cadre a été prorogé de dix ans. Par

¹⁰ FF **2023** 1717

¹¹ RS **745.1**

¹² FF **2011** 263

¹³ FF **2021** 74

conséquent, 11 milliards de francs au maximum sont disponibles jusqu'à fin 2030 pour la prise en charge d'engagements de cautionnement. Depuis l'introduction de cet instrument, des cautionnements à hauteur de 4,1 milliards de francs ont été accordés aux ET pour le financement des moyens d'exploitation du TRV et des accords ont été donnés pour 1,4 milliard de francs supplémentaires. Le crédit-cadre est donc actuellement utilisé à près de la moitié.

La Confédération ne se porte garante que du financement des investissements qui ont été préalablement approuvés par les commanditaires au sens de l'art. 36 de l'ordonnance du 16 octobre 2024¹⁴ sur l'indemnisation et la présentation des comptes du trafic régional de voyageurs (OITRV). Ces approbations dites de moyens d'exploitation permettent aux ET de faire valoir, dans les offres, les coûts subséquents (amortissements et intérêts) générés par l'acquisition. Les commanditaires indemnisent les coûts non couverts prévus pour les prestations qu'ils ont commandées conformément à l'offre. Les ET peuvent utiliser les amortissements des moyens d'exploitation financés en tant que partie de l'indemnisation pour rembourser les capitaux étrangers contractés pour l'acquisition.

Dans le cadre d'une évaluation externe réalisée en 2018, le cautionnement solidaire dans le TRV a été jugé peu risqué¹⁵. En TRV, les ET sont indemnisées pour les prestations de transport commandées par la Confédération et les cantons. Grâce à l'indemnisation des coûts non couverts planifiés par les commanditaires, les ET disposent d'une situation de rendement stable et d'une faible dépendance du marché.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de défaut de paiement.

2.3 Mesures à prendre et objectifs

À l'avenir, l'acquisition de matériel roulant du chargement des automobiles doit être financée par des fonds propres ou par des tiers, comme c'est le cas dans le TRV. Comme le montrent les explications du ch. 2.2, l'instrument des cautionnements solidaires de la Confédération existe dans le TRV. La CTT-N prend acte du fait que son adéquation et son efficacité ont été examinées en 2018 par des experts externes. Selon ces études, le cautionnement solidaire est un instrument efficace et approprié pour réduire les coûts de financement et assurer l'égalité de traitement de toutes les ET dans le TRV. La CTT-N constate en outre que les risques pour la Confédération en tant que cautionnaire dans le transport commandé sont considérés comme faibles.

La CTT-N est d'avis qu'il est donc judicieux d'introduire l'instrument des cautionnements solidaires de la Confédération dans le domaine du chargement des automobiles, par analogie avec le TRV. Pour le commanditaire, il en résulte une baisse des indemnités en raison d'intérêts moindres obtenus grâce à une plus grande solvabilité. Aux yeux de la Commission, les coûts et les besoins de subventions peuvent ainsi être considérablement réduits, ce qui peut soulager les finances fédérales en période de difficultés financières. En outre, la CTT-N estime qu'un soutien supplémentaire au chargement des automobiles est conforme à la politique suisse des transports, qui vise

¹⁴ RS 745.16

¹⁵ FF 2020 5321

à transférer de la route au rail le trafic lourd de marchandises à travers les Alpes, et par ailleurs que les dépenses liées à l'introduction des cautionnements solidaires en faveur du chargement des automobiles sont acceptables, étant donné qu'un système de traitement des demandes de cautionnement et d'examen des risques a déjà été mis en place pour le TRV (voir aussi ch. 5.1).

Enfin, la CTT-N fait remarquer que le crédit-cadre de cautionnement pour le TRV a été prorogé de dix ans en 2020. Elle constate que ce crédit-cadre n'est pas épuisé, ce qui permettrait de disposer de suffisamment de moyens pour les cautionnements solidaires dans le chargement des automobiles (voir chap. 2.2).

2.4 Résultats de la procédure de consultation

La CTT-N a chargé l'Office fédéral des transports (OFT) de mener une procédure de consultation sur le projet. La consultation s'est déroulée du 9 septembre au 9 décembre 2024.

L'OFT a reçu 28 prises de position, parmi lesquelles 11 cantons (BE, GE, GR, LU, NE, OW, SG, TI, UR, VD, ZG) ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), 4 partis politiques (Les Libéraux-Radicux (PLR), Parti socialiste suisse (PS), Union Démocratique du Centre (UDC) et les VERT-E-S suisses) et 4 associations faitières notamment le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), l'Union suisse des arts et métiers (usam), l'Union syndicale suisse (USS). Du côté des entreprises, BLS AG, les chemins de fer rhétiques (RhB) ainsi que l'Union des transports publics (UTP), qui défend également la position de MGB, se sont prononcées. Pour terminer, les organisations auto-suisse, Pro Alps, le syndicat du personnel des transports (SEV), la Fédération suisse du tourisme (FST) et l'Association transports et environnement (ATE) se sont exprimées.

Sur les 28 prises de position reçues, 27 soutiennent le projet en général.

Le projet est soutenu sans adaptation ni réserve par GE, NE, OW, SG, UR, VD, et ZG, le PLR, le PS, les VERT-E-S suisses, l'USS, l'usam, l'ATE, Pro Alps et la CTP.

Le point le plus critiqué est la limitation de l'octroi de cautionnements aux seules entreprises dont l'exploitation est commandée par la Confédération, c'est-à-dire aux exploitations non rentables. Pour le BLS, RhB, l'UTP, GR, la LITRA, le SAB, la FST et le SEV, les cautionnements de la Confédération devraient pouvoir être octroyés à tous les chargements d'automobile, indépendamment du fait qu'il s'agisse ou non d'offres rentables économiquement. Selon plusieurs prises de position, la proposition va à l'encontre de la volonté politique de l'initiative parlementaire 23.477, qui ne prévoit aucune restriction de ce genre.

Plusieurs participants sont d'avis que les bénéfices sont faibles dans le système actuel et peuvent en outre être régulés par la Confédération en fixant les contributions de couverture pour les prix des sillons. La question des bénéfices, en lien avec les principes de la loi sur les subventions, ne devrait donc pas un frein à l'octroi de cautionnements pour le financement des investissements nécessaires. Tous ces chargements des automobiles remplissent une mission de «service public» et sont exploités par un très petit nombre d'entreprises de transport, lesquelles sont connues et étroitement

surveillées par la Confédération. Le risque de défaut de crédit serait donc faible pour ces entreprises et par conséquent pour la Confédération.

Le canton des Grisons est d'avis qu'une disposition visant la constitution d'une réserve spéciale, de manière identique à celle qui est demandée dans le TRV¹⁶, serait appropriée pour l'art. 19 LUMin. Cet ajout serait utile pour que les entreprises bénéficiant d'un cautionnement solidaire soient tenues d'alimenter une réserve spéciale dès qu'elles réalisent un bénéfice.

D'autres propositions d'adaptation ont été formulées concernant l'art. 19 LUMin, qui visent notamment à inscrire explicitement dans la loi la possibilité d'octroyer un cautionnement également aux offres rentables de chargement des automobiles, ou à mentionner explicitement les quatre services de chargement des automobiles concernés. Il a également été demandé d'introduire une formulation obligatoire et non potestative. Certains participants ont par ailleurs souhaité que les conditions pour l'octroi des cautionnements soient fixées dans la loi pour que les demandes puissent être traitées de manière efficace et uniforme.

L'UDC rejette le projet. Elle estime qu'il n'y a pas lieu de légiférer en l'espèce pour justifier une nouvelle «subvention». Les entreprises privées doivent se financer sur le marché des capitaux et, en outre, s'organiser de manière autonome. L'UDC souligne qu'il convient d'accorder la plus grande importance à une gestion d'entreprise aussi efficace que possible.

Le rapport complet de la consultation ainsi que les prises de positions individuelles peuvent être consultées sur la plateforme de publication du droit fédéral.¹⁷

3 **Grandes lignes du projet**

La valeur de remplacement des trains-autos actuellement en service a été estimée entre 400 et 500 millions de francs dans le cadre du message du 28 juin 2023 concernant un crédit additionnel en vue du financement de mesures de renouvellement de l'infrastructure routière destinée au chargement des automobiles. En cas de renouvellement complet du matériel roulant, il en résulterait, pour une durée d'utilisation supposée de 25 ans, des coûts d'amortissement annuels de 16 à 20 millions de francs, ce qui représenterait une charge supplémentaire pour le chargement des automobiles à l'avenir. À cela s'ajoutent des coûts financiers annuels d'un montant de 4 à 5 millions de francs (charge d'intérêt annuelle moyenne pour un taux d'intérêt supposé de 2 %). Les exploitants du chargement des automobiles ne seront probablement pas en mesure de compenser intégralement ces surcoûts par des recettes supplémentaires et une partie de ces coûts devrait à l'avenir faire l'objet d'une indemnisation.

¹⁶ Selon art. 36, al.1, LTV.

¹⁷ Le rapport sur la consultation peut être consulté à la page www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > Parl (consultée le 13.02.2025).

Afin de réduire la charge d'intérêt pour les exploitants du chargement des automobiles et, en fin de compte, pour la Confédération en tant que (futur) commanditaire, il faut étendre le cautionnement solidaire appliqué dans le TRV au chargement des automobiles.

Une partie du chargement des automobiles est autofinancée. Si la Confédération accordait des garanties à une entreprise de chargement des automobiles autofinancée, elle prendrait des risques afin que l'entreprise puisse réaliser des bénéfices plus élevés. Cela serait contraire à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁸ et donc au principe de l'emploi économe et économique des ressources de la Confédération. C'est pourquoi le cautionnement solidaire ne doit être accordé que dans les cas où la Confédération commande et indemnise des prestations de chargement des automobiles. L'octroi d'un cautionnement reste exclu tant qu'un chargement des automobiles est autofinancé.

Le crédit-cadre de cautionnement en cours de 11 milliards de francs pour l'acquisition de moyens d'exploitation dans le TRV est étendu aux moyens d'exploitation du chargement des automobiles. On peut supposer à l'heure actuelle que les moyens accordés jusqu'à fin 2030 suffiront aussi bien pour le TRV que pour le chargement des automobiles.

Économies potentielles

Dans le TRV, l'avantage sur le taux d'intérêt par transaction cautionnée par la Confédération est en moyenne d'environ 0,45 %. Comme les exploitants de chargements des automobiles sont plutôt de grandes entreprises de transports publics avec une bonne solvabilité, l'avantage moyen sur le taux d'intérêt sera moins important que dans le TRV.

Pour un volume d'investissement maximal de 450 millions de francs et un avantage sur le taux d'intérêt supposé de 0,35 % dans le chargement des automobiles, l'économie d'intérêt annuelle moyenne serait au maximum de 1,5 million de francs par an.

Processus

Conformément à l'art. 24, al. 2, de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)¹⁹, la procédure de commande et de contribution pour le versement de contributions d'exploitation en faveur du chargement des automobiles est régie par les art. 30 à 32 et 36 à 41 OITRV. Afin de pouvoir faire valoir d'éventuels coûts subséquents dans les offres, l'exploitant du chargement des automobiles doit demander l'accord du commanditaire avant chaque acquisition de nouveaux moyens d'exploitation. Cet accord sera une condition préalable à l'octroi d'un cautionnement solidaire.

La commande et l'indemnisation du chargement des automobiles se font chaque fois pour deux ans (comme dans le TRV). Comme jusqu'à présent, les dépenses qui en découlent seraient imputées au FSCR.

¹⁸ RS 616.1

¹⁹ RS 742.411

Dans le cadre de l'examen annuel du droit aux subventions selon l'art. 37 LTV, l'OFT vérifiera si les comptes annuels des exploitants de chargements des automobiles sont conformes aux prescriptions légales et aux conventions sur les contributions et les prêts des pouvoirs publics qui en découlent.

4 **Commentaire des dispositions**

4.1 **Modification de la Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin)**

Art. 19

Le nouvel art. 19 introduit la possibilité d'accorder des cautionnements solidaires de la Confédération pour financer des investissements dans des moyens d'exploitation pour le transport ferroviaire commandé de véhicules à moteur accompagnés.

Cette possibilité n'existe explicitement que pour les exploitants du chargement des automobiles indemnisés par la Confédération (voir chap. 3).

Selon l'art. 3, al. 1, LSu, les cautionnements sont des aides financières. Les aides financières sont des avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Dans un document du CDF relatif aux subventions²⁰, il est précisé au ch. 6.10 que la loi sur les subventions ne prévoit pas de règles explicites concernant la réalisation de bénéfices et la constitution de réserves, mais il découle des principes d'économie et d'efficacité auxquels l'utilisation des ressources doit obéir qu'il n'est pas admis de réaliser des bénéfices issus de subventions. La raison en est que le soutien ne doit pas excéder les dépenses imputables. Une autre raison réside dans l'art. 23 LSu, selon lequel les subventions peuvent être versées au plus tôt dès le moment où des dépenses apparaissent imminentes. Dans le cas des aides financières, si l'activité était entièrement couverte, la prestation propre obligatoire de l'allocataire ferait défaut (art. 7, al. 1, let. c, LSu).

Appliqué au chargement des automobiles, cela signifie que les cautionnements ne peuvent être accordés que pour les offres commandées par la Confédération. Les cautionnements dans le domaine du chargement des automobiles nécessiteraient donc l'existence d'une commande. Ils n'auraient donc aucun avantage pour les transports non commandés. Même si des cautionnements étaient accordés pour ces offres, les conséquences financières seraient modestes, comme indiqué ci-dessus, et ne suffiraient pas à garantir l'autofinancement à long terme. Dans une telle configuration, la Confédération assumerait des risques, contrairement au TRV commandé, alors qu'il ne serait pas exclu que les entreprises réalisent des bénéfices.

²⁰ www.efk.admin.ch > Publications > Textes spécialisés > Conseils en matière de gestion des subventions (Conseils en matière de gestion des subventions – efk (admin.ch)).

4.2 **Arrêté fédéral concernant l'extension de l'utilisation du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs à l'acquisition de moyens d'exploitation pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés**

Cet arrêté fédéral permet d'utiliser le crédit-cadre en vigueur de 11 milliards de francs pour les cautionnements de la Confédération destinés à l'acquisition de moyens d'exploitation non seulement pour le TRV mais aussi pour le transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés.

5 **Conséquences**

5.1 **Conséquences pour la Confédération**

L'extension des cautionnements solidaires au chargement des automobiles n'entraîne qu'un faible surcroît de travail pour l'OFT. Les travaux peuvent être réalisés dans le cadre des ressources et des processus déjà en place.

L'octroi de cautionnements solidaires dans le chargement des automobiles conduit à des réductions d'intérêts de 1,5 million de francs au maximum par an, ce qui peut réduire d'autant les besoins futurs d'indemnisation pour la Confédération en tant que commanditaire. Les cautionnements sont des engagements conditionnels et n'entraînent aucune sortie de fonds directe pour la Confédération. En tant que cautionnaire, la Confédération ne doit verser des amortissements et des intérêts à la place de l'entreprise que si celle-ci ne peut pas remplir ses obligations contractuelles à cet égard envers les créanciers. Le cas échéant, un besoin de paiement devrait être soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre d'un crédit supplémentaire.

Les frais administratifs pour l'examen des risques nécessaire et la surveillance de la solvabilité de l'ET ainsi qu'une prime de risque minimale sont à la charge de l'ET. Conformément à l'art. 45 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments pour les transports publics²¹, une commission d'un millième du montant du cautionnement accordé est prélevée lors de la conclusion d'un cautionnement solidaire pour toute sa durée (minimum 5000 et maximum 100 000 francs). Les recettes d'émoluments ainsi perçues jusqu'à présent s'élevaient en moyenne à 330 000 francs par an. Grâce à l'extension au chargement des automobiles, on peut s'attendre à l'avenir à une légère augmentation desdites recettes.

²¹ RS 742.102

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 directes sur les cantons et les communes, ni sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences pour les exploitants du chargement des automobiles

Grâce au cautionnement solidaire de la Confédération, les exploitants du chargement des automobiles peuvent obtenir du capital étranger pour financer leurs moyens d'exploitation à des conditions plus avantageuses et sans grande charge administrative. L'OFT estime qu'ils profiteront d'un avantage de 0,35 % sur le taux d'intérêt.

5.4 Conséquences sociales

L'octroi de cautionnements solidaires aux exploitants du chargement des automobiles n'a pas de conséquences directes sur la société.

5.5 Conséquences environnementales

L'octroi de cautions solidaires aux exploitants du chargement des automobiles n'a pas de conséquences directes sur l'environnement.

6 Aspects juridiques

6.1 Législation et constitutionnalité

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art. 167 Cst., selon lequel l'Assemblée fédérale décide des dépenses de la Confédération.

6.2 Forme de l'acte à adopter

La LUMin trouve sa base constitutionnelle dans les art. 82, 83, 85a, 86 et 87b Cst. La modification proposée s'inscrit dans le cadre fixé par ces articles.

Arrêté fédéral: conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2 et 3, LParl, il est prévu, dans le cas présent, d'adopter un arrêté fédéral sous la forme d'un arrêté simple, donc non sujet au référendum.

6.3 Frein aux dépenses

Conformément à l’art. 159, al. 3, let. b, Cst., 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, sont soumis au frein aux dépenses.

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d’engagement ni plafonds de dépenses. Il n’est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

En vertu de l’art. 5 LSu, le Conseil fédéral doit examiner périodiquement les aides financières et les indemnités octroyées par la Confédération. Dans son rapport sur les subventions de 2008, le Conseil fédéral a posé le principe qu’il examinerait systématiquement durant la période d’examen les subventions qui font l’objet d’une base légale nouvelle ou révisée dans le cadre du message correspondant. C’est ce qui est fait dans le présent rapport.

6.4.1 Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés

Le cautionnement solidaire de la Confédération pour les investissements dans le chargement des automobiles commandé entraîne une réduction des indemnités à supporter par la Confédération.

Les cautionnements pour le financement de moyens d’exploitation ne peuvent être accordés que si les commanditaires ont donné leur accord préalable à l’acquisition. Cela permet de garantir que personne ne peut bénéficier du cautionnement sans y être autorisé. Le montant de la subvention découle directement du besoin d’investissement.

6.4.2 Gestion matérielle et financière d’une subvention

Les fonds du crédit-cadre de cautionnement servent à cautionner le financement des moyens d’exploitation qui servent à fournir les prestations commandées par la Confédération dans le cadre du chargement des automobiles. La Confédération prend ainsi des engagements conditionnels. La subvention équivaut à un transfert de risque du créancier (bailleur de fonds) à la Confédération et se traduit par des conditions plus avantageuses pour l’obtention de capital étranger. Comme il s’agit toutefois d’un engagement de la Confédération sur plusieurs années, le Parlement doit voter un crédit d’engagement (art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances²²).

Les coûts subséquents de l'acquisition de moyens d'exploitation peuvent être pris en compte dans les offres de chargement des automobiles. À cet effet, la Confédération conclut avec les ET des conventions d'offre de deux ans (comme dans le TRV). Les fonds d'amortissement mis à disposition par l'indemnité doivent être utilisés directement par les ET pour rembourser le capital étranger cautionné.

6.4.3 Procédure de versement des subventions

Une fois les moyens d'exploitation approuvés par les commanditaires, l'ET peut déposer une demande de cautionnement auprès de l'OFT pour leur financement. L'OFT vérifie si le montant du cautionnement demandé et le concept de financement prévu correspondent aux valeurs indicatives convenues dans le cadre de l'approbation des moyens d'exploitation. De plus, il soumet l'ET à un examen de solvabilité avec le soutien d'une agence de notation suisse. Si le résultat de l'examen est positif, l'OFT convient avec l'ET jusqu'à quel montant et pour quels objets d'investissement il est prêt à se porter garant au nom de la Confédération. L'ET peut ensuite appeler une ou plusieurs tranches de cautionnement jusqu'à ce que le montant maximal autorisé soit atteint. L'OFT vérifie si le contrat de financement de chaque tranche de cautionnement est conforme à ses prescriptions et documente à combien s'élève l'avantage sur le taux d'intérêt réalisé grâce au cautionnement solidaire. Pour toutes les ET auxquelles l'OFT a accordé un cautionnement, il procède chaque année à un examen des risques avec le soutien d'une agence de notation suisse.

6.5 Délégation de compétences législatives

Le projet prévoit que l'OFT règle en détail la forme et les conditions du cautionnement. Cette réglementation correspond à l'art. 31, al. 1, LTV, selon lequel l'OFT dispose déjà de cette compétence dans le TRV. L'OFT dispose de l'expérience nécessaire avec le processus déjà appliqué au TRV, et il est également l'office compétent pour la commande des prestations concernées, qui est une condition préalable à l'octroi de cautionnements.

6.6 Protection des données

L'octroi de cautionnements solidaires aux exploitants du chargement des automobiles concerne des personnes morales, raison pour laquelle aucun effet n'est perceptible sur la protection des données des personnes physiques.



Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin)

Projet

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national du 10 février 2025¹,
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²,

arrête:

I

La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien³ est modifiée comme suit:

Art. 19 Cautionnements pour l'acquisition de moyens d'exploitation
pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés

¹ Lorsqu'une entreprise procède à l'acquisition de moyens d'exploitation pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés, la Confédération peut accorder un cautionnement en faveur des créanciers pour autant que cette opération serve ses intérêts.

² L'Office fédéral des transports règle la forme et les conditions des cautionnements.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹ FF 2025 1054

² FF 2025 ...

³ RS 725.116.2



Arrêté fédéral

Projet

concernant l'extension de l'utilisation du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs à l'acquisition de moyens d'exploitation pour le transport de véhicules routiers accompagnés

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 167 de la Constitution¹,

vu l'art. 19 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt
sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés
à la circulation routière et au trafic aérien²,

vu le rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national du 10 février 2025³,

vu l'avis du Conseil fédéral du ...⁴,

arrête:

Art. 1

Le crédit-cadre de 11 milliards de francs destiné à couvrir les cautionnements de la
Confédération pour l'acquisition de moyens d'exploitation en transport régional de
voyageurs, approuvé le 15 décembre 2010⁵ et prorogé le 17 décembre 2020⁶, est
étendu aux cautionnements de la Confédération pour l'acquisition de moyens d'ex-
ploitation pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

- 1 RS 101
- 2 RS 725.116.2
- 3 FF 2025 1054
- 4 FF 2025 ...
- 5 FF 2011 263
- 6 FF 2021 74

Extension de l'utilisation du crédit-cadre de cautionnement destiné
à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional
de voyageurs à l'acquisition de moyens d'exploitation pour le transport
de véhicules routiers accompagnés. AF

FF 2025 1056