

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les
pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2021

1. CONTEXTE GENERAL

1.1 Conséquences de la pandémie de coronavirus (COVID-19) sur les transports publics (TP)

Les TP sont des prestataires importants et essentiels de la mobilité du pays, dont la desserte de base doit être maintenue même en situation de crise, notamment au cours d'une pandémie.

Les coûts des TP sont constitués en grande partie de coûts fixes ; c'est notamment le cas dans le trafic ferroviaire où les coûts élevés du matériel roulant demeurent, même si les trains sont immobilisés. Les TP sont donc confrontés à des coûts fixes élevés, tout en devant maintenir une desserte de base malgré une fréquentation en recul. Cette configuration engendre inévitablement des coûts considérables, non couverts par des recettes, et dès lors des pertes importantes.

1.2 Décompte provisoire du soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2020

Dans le cadre des pertes durant l'année 2020, les besoins de soutien estimatifs ont été communiqués par les entreprises de transport public (ET) concernées. Au préalable, les réserves affectées ont été portées en déduction ; les réserves des ET ainsi mises à contribution s'élèvent à près de 8 millions de francs. Le décompte provisoire des besoins de soutien (pertes nettes) fait état de la situation suivante, en fonction de leurs principes de financement :

EMPD

Indemnisation des pertes nettes (réserves dédiées déduites)	Pertes Coronavirus	Réserves des entreprises	Financement des collectivités publiques				Part communale prise en charge par le Canton
			Total	Confédération	Canton (Net)	Communes	
Trafic							
Trafic régional avec fonction de desserte	45.8	-16.5	29.3	13.8	15.5	0.0	4.7
Trafic régional sans fonction de desserte (incl. touristique)	9.0	-0.8	8.3	1.7	6.5	0.0	2.0
Trafic urbain en site propre (métros)	16.2	0.0	16.2	5.4	10.8	0.0	3.2
Trafic urbain	28.1	-1.0	27.2	9.1	4.5	13.6	4.5
Total	99.1	-18.2	80.9	29.9	37.4	13.6	14.4

Décompte provisoire

Indemnisation des pertes nettes (réserves dédiées déduites)	Pertes Coronavirus	Réserves des entreprises	Financement des collectivités publiques					Part communale prise en charge par le Canton
			Total	Confédération	Canton (Net) Décret	Communes	Canton (Net)* LMTP	
Trafic								
Trafic régional avec fonction de desserte	17.0	-8.8	8.2	3.8	4.3	0.0	0.0	1.3
Trafic régional sans fonction de desserte (incl. touristique)	3.7	-0.1	3.6	0.0	3.6	0.0	0.0	1.1
Trafic urbain en site propre (métros)	12.3	0.0	12.3	4.1	8.2	0.0	0.0	2.5
Trafic urbain	7.7	0.0	7.7	2.6	4.1	2.9	-1.9	4.1
Total	40.8	-9.0	31.8	10.6	20.2	2.9	-1.9	8.9

Les montants correspondent à la somme des pertes, et non à la somme des résultats (excédents ou pertes).
Les montants susmentionnés n'étant pas arrondis, des différences de quelques décimales sont possibles en les additionnant.

* part légale sur les charges

Au vu de ce qui précède, les fonds accordés dans le cadre du crédit supplémentaire pour couvrir les pertes nettes des ET de l'année 2020 (37,4 millions de francs) sont suffisants, avec un disponible d'environ 17 millions de francs. Les raisons de cette situation favorable s'expliquent principalement comme suit :

- L'estimation des montants calculée dans l'EMPD accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2020 (20_LEG_95) partait des mêmes hypothèses que le soutien fédéral, à savoir une baisse des recettes moyenne sur l'année 2020 de 35% et linéaire pour chaque ET ; les décomptes partiels indiquent néanmoins que la moyenne des pertes de recettes dans le canton de Vaud se situe autour de 23% (pertes plus significatives pour les lignes à caractère touristique et les métros, respectivement moins importantes globalement pour les lignes urbaines) ;
- Les ET ont pu réduire ou reporter ponctuellement certains de leurs coûts ;
- Les contributions COVID-19 des pouvoirs publics sont considérées comme des mouvements de fonds selon l'article 18, alinéa 2, lettre a de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA ; RS 641.20) ; en raison de la situation exceptionnelle, les assujettis ne doivent pas procéder à une réduction de la déduction de l'impôt préalable lorsqu'ils perçoivent de telles contributions (article 33, alinéa 1 LTVA).

Les montants présentés doivent encore être formellement entérinés. À cet effet, une fois les comptes bouclés et approuvés par les assemblées générales respectives, les ET doivent encore formuler une demande de soutien définitive aux commanditaires ; la DGMR coordonne, au niveau cantonal, les demandes pour les trafics local et touristiques vis-à-vis de la Confédération afin que cette dernière puisse se déterminer formellement.

1.3 Nécessité de prendre des mesures de soutien en faveur des TP également en 2021

Les soutiens extraordinaires, tant au niveau fédéral que cantonal, pour financer les pertes de l'année 2020 ont permis de résoudre de manière adéquate et efficace les pertes financières auxquelles l'ensemble du secteur des TP a été confronté en 2020 ; l'exploitation des diverses lignes a pu ainsi être maintenue et la santé financière des entreprises de transport garantie.

Au demeurant, durant l'année 2021 également, la pandémie de coronavirus a des conséquences importantes sur le secteur des transports publics en termes de fréquentation, car de nombreux usagers manquent encore dans les transports, en raison des mesures prises par les autorités pour faire face aux nouvelles vagues de la pandémie. Sur la base de ses estimations, la branche des TP estime que les pertes de recettes pour l'année 2021 atteindraient encore 20% du niveau des recettes effectives de l'année 2019. Il faut s'attendre 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.

Malgré les mesures à court terme et les financements transitoires, les pertes de recettes massives dans les TP vont provoquer, à nouveau, des déficits considérables. Ces déficits remettent ainsi en question le financement des prestations actuelles et futures. Les ET ne sont pas autorisées à inclure des bénéfices dans leurs offres de prestations commandées ; les excédents résultent uniquement d'écarts imprévisibles par rapport aux chiffres planifiés et elles ne peuvent donc pas absorber structurellement des bilans déficitaires à terme. Les ET pourraient faire appel uniquement à des aides de transition, mais elles seraient dans l'impossibilité de les rembourser. Dès lors, certaines ET risqueraient de devoir réduire ou supprimer leurs offres de transport, leur existence étant menacée par voie de conséquence, ce qui compromettrait durablement l'offre de TP et les chaînes de transport systématisées sur tout le territoire national. La crise du COVID-19 montre pourtant que des offres de transports fiables sur l'ensemble du pays sont une condition importante pour que la société et l'économie puissent continuer à fonctionner en temps de crise sanitaire. En outre, un financement par les usagers est exclu, à court terme, car il en résulterait des augmentations massives des prix, ce qui nuirait à l'attrait des TP.

Comme la plupart des ET ont consommé leurs réserves spéciales pour compenser les pertes de l'année 2020, celles-ci se trouvent à nouveau confrontées à d'importantes pertes financières en 2021, dont l'étendue exacte ne peut cependant pas encore être estimée. Cette année, la situation est donc très différente, puisque les réserves sont épuisées, ce qui rend d'autant plus important un soutien des collectivités publiques.

Les pertes financières à financer en 2021 devraient atteindre un niveau supérieur à l'année 2020, pour les raisons suivantes :

- Les réserves dédiées aux différents trafics sont épuisées ;
- Les offres 2020 et 2021 ont été établies hors effets COVID-19 et les valeurs pour l'année 2021 prévoyaient une augmentation non négligeable des recettes par rapport à l'année 2020 ;
- Les mesures de réduction de coûts consenties en 2020 n'étaient que provisoires et l'exploitation des lignes de transport est revenue en mode nominal et en conformité avec les développements prévus ;
- Il n'y a pas eu de confinement strict durant l'année 2021 ; il est donc exclu que les quelques entreprises de transport public à vocation touristique qui ont pu bénéficier d'indemnités au titre de réduction de l'horaire de travail (RHT) en 2020 puissent y accéder à nouveau cette année.

1.4 Financement des TP

1.4.1 Trafic Grandes lignes (TGL)

Les lignes ferroviaires rapides entre les centres de grande et moyenne importance, en règle générale desservis par des trains InterCity et InterRegio, forment le réseau du TGL.

Le TGL n'est pas indemnisé, car il doit être autofinancé.

1.4.2 Trafic régional de voyageurs (TRV)

Il y a lieu de distinguer le TRV avec fonction de desserte (commandé/financé conjointement par la Confédération et les cantons) et le TRV sans fonction de desserte (non commandé/non financé par la Confédération).

TRV avec fonction de desserte

Le TRV avec fonction de desserte est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons. Il englobe le transport au sein d'une région, y compris la desserte de base des localités, ainsi que celui vers des régions voisines ou limitrophes.

Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs du 4 novembre 2009 (OTV ; RS 745.11), une ligne revêt une fonction de desserte lorsqu'il y a un point de jonction avec le réseau supérieur des transports publics à au moins une des extrémités de la ligne et une localité à l'autre extrémité ou entre les extrémités. La ligne doit ainsi raccorder une localité d'au moins 100 habitants au réseau des transports publics, faute de quoi la fonction de desserte n'est pas donnée.

La Confédération et les cantons définissent en amont l'offre de prestations du TRV qui sera commandée conjointement tous les deux ans (période de commande biennale : par exemple 2020-2021). Les ET soumettent alors aux commanditaires des offres pour ces deux années d'horaire et y attestent, pour chaque ligne de transport, les coûts planifiés ainsi que les produits attendus issus de la vente de titres de transport. Les recettes de transport ne couvrent que 50% des coûts du TRV en moyenne en Suisse ; c'est pourquoi la Confédération et les cantons prennent en charge les coûts non couverts planifiés du TRV. Les indemnités correspondantes sont contraignantes. Conformément à l'article 36 de la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (LTV ; RS 745.1), en cas d'écart entre les comptes planifiés et les comptes effectifs, les excédents éventuels sont attribués à raison d'au moins deux tiers à une réserve à affectation obligatoire ; les éventuels déficits y sont, cependant, affectés entièrement. Enfin, la réserve du TRV ne peut être utilisée que pour absorber d'éventuels futurs déficits du TRV.

La Confédération et les cantons se partagent en moyenne la moitié des coûts non couverts, conformément à la LTV. L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009 (OITRV ; RS 745.16) fixe dans le détail les participations cantonales pour une période de quatre ans ; la part de la Confédération (50% des coûts non couverts) est ainsi répartie entre les cantons en tenant compte de leur densité démographique. Pour la période 2020-2023, le canton de Vaud participe à raison de 53% des indemnités des prestations du TRV commandées conjointement, respectivement 47% pour la Confédération.

Sur chaque territoire cantonal, la Confédération participe à l'indemnisation des prestations du TRV commandées conjointement avec le canton concerné, mais jusqu'à concurrence d'un certain montant ; l'ensemble des moyens alloués par canton (parts fédérale et cantonale) est appelé « quote-part cantonale ». Si le montant des indemnités de l'ensemble des prestations du TRV commandées conjointement sur un canton est supérieur au montant de la quote-part cantonale, le dépassement de la quote-part est à la charge intégrale du canton concerné.

A noter que la Confédération ne commande pas les offres régionales qui ne satisfont pas ces critères de commande :

- Localités desservies comptant moins de 100 habitants permanents à l'année (ligne sans fonction de desserte régionale, au sens de la Confédération) ;
- Prescriptions de rentabilité minimale (taux de couverture des coûts par les revenus) ;
- Offre excédentaire par rapport à la demande.

TRV sans fonction de desserte

Si la fonction de desserte d'une ligne de transport régionale n'est pas donnée, on parle alors de lignes sans fonction de desserte.

Le TRV sans fonction de desserte n'est pas indemnisé par la Confédération, mais commandé et financé uniquement par les cantons, voire par certaines collectivités locales. Dans le canton de Vaud, les lignes suivantes, à caractère touristique, ne sont donc pas cofinancées par la Confédération, bien que reconnues d'intérêt régional au niveau cantonal dans la loi sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990 (LMTP ; BLV 740.21) et assimilées aux lignes de trafic régional :

- Les lignes ou tronçons de lignes touristiques de navigation sur le lac Léman (CGN) et sur les lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM) ;
- Les sections touristiques de lignes de chemins de fer de montagne en prolongement de sections de trafic régional :
 - Transports Montreux – Vevey – Riviera SA (MVR) : Lally – Les Pléiades, Haut-de-Caux – Rochers-de-Naye ;
 - Transports publics du Chablais SA (TPC) : Villars-Bretaye.

Les prestations des lignes de trafic en site propre (métros), bien que faisant partie du trafic local, donc sans cofinancement fédéral, sont également reconnues d'intérêt régional dans la LMTP et assimilées aux lignes de trafic régional.

La contribution financière d'un canton aux lignes du TRV est facturée aux communes pour une part, en fonction de la législation spécifique à chaque canton. Dans le canton de Vaud, les communes participent à raison de 30% des indemnités cantonales, en vertu de l'article 15 de la LMTP.

1.4.3 Trafic local (urbain)

Le trafic local comprend des lignes servant à la desserte fine des localités. Selon les prescriptions de l'article 3 de l'OITRV, une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics (par exemple une gare CFF) et que la distance entre les arrêts est courte.

Dans le canton de Vaud, les prestations des lignes de trafic en site propre (métros), bien que faisant partie du trafic local, sont reconnues d'intérêt régional dans la LMTP et sont ainsi assimilées aux lignes de trafic régional, mais sans cofinancement fédéral.

Le trafic local n'est pas indemnisé par la Confédération, mais par les cantons et les communes, en fonction de la législation spécifique à chaque canton. Dans le canton de Vaud, la participation cantonale est limitée à 50% du déficit d'exploitation au plus, mais elle ne peut dépasser au maximum la somme des montants suivants (article 18 de la LMTP) :

- 50% des intérêts des emprunts, garantis par l'État et les communes ;
- 50% des amortissements comptables des installations et équipements ;
- 12,5% des autres charges d'exploitation, y compris les intérêts sur les engagements courants.

Le solde des coûts est à charge des communes, après déduction de l'intégralité des recettes. Ainsi, les recettes sont entièrement affectées aux communes desservies par un réseau urbain.

1.5 Enjeux

1.5.1 Confédération : mise en consultation du deuxième paquet de mesures de soutien pour les transports publics durant la crise du COVID-19

Faisant suite aux motions apparentées et acceptées par les Chambres fédérales 21.3459 et 21.3593 « Covid-19. La Confédération doit aussi contribuer pour l'année 2021 aux pertes financières des transports publics », le Conseil fédéral a été chargé de présenter au Parlement une révision de la LTV qui permette à la Confédération de verser des subventions pour combler les pertes financières des TP de l'année 2021.

La procédure de consultation sur le deuxième paquet de mesures de soutien pour les transports publics durant la crise du COVID-19 a été ouverte le 11.08.2021 et se termine le 07.09.2021.

Les mesures présentées dans le projet de la Confédération 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 25.09.2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 (RO 2020 3825).

Le projet de loi prévoit les mesures suivantes pour les différents secteurs du trafic des voyageurs :

- Trafic régional de voyageurs (TRV) : couverture du déficit en 2022 grâce à une contribution unique aux 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 pertes en fonction de leur capacité financière ;
- Trafic local : extension jusqu'à fin 2021 de la base juridique permettant à la Confédération de verser des indemnités au titre du Trafic 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 ;
- Trafic touristique : extension du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2021 de la base juridique permettant à la Confédération de participer au financement du Trafic touristique. 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 câbles¹ ;
- Trafic Grandes lignes : 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 sur le Trafic Grandes lignes. 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 ;

¹ L'Office fédéral des transports (OFT) a rejeté la demande de reconnaissance des pertes de l'année 2020 des lignes TRV sans fonction de desserte à caractère touristique dans le canton de Vaud (LNM et secteur touristique de la CGN), l'article 28a de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1) et son interprétation par l'Office n'ouvrant pas de droit à un soutien pour les prestations convenues au préalable et dont le risque est assumé par des collectivités publiques.

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

Malgré le projet de loi, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas que la Confédération soutienne davantage le trafic local ni le trafic touristique pour l'année 2021.

Dans le cadre de la consultation, le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) s'est positionné clairement en faveur du maintien du soutien fédéral pour l'année 2021 en faveur de ces deux trafics, en raison de leur importance dans le système de transport ou pour l'économie nationale.

1.5.2 Canton : nécessité d'instaurer un mécanisme de soutien extraordinaire pour soutenir les TP durant la crise du COVID-19

Par analogie avec les mesures de soutien proposées par la Confédération, les cantons doivent également assurer les conditions légales en vue de la couverture des pertes survenues en raison de la pandémie du COVID-19.

Pour les pertes du *trafic régional*, le système de couverture de déficit sera maintenu pour l'année 2021 et réalisé en 2022 sur la base des comptes de résultats effectifs 2021 des ET. Dans cette optique, les communes n'auront donc pas la possibilité de provisionner leur part aux pertes du trafic régional dans leurs comptes 2021 ; en outre, les pertes pèseraient lourdement sur les petites communes moins bien desservies par les TP mais qui doivent néanmoins participer au financement de toutes les lignes du trafic régional de l'ensemble d'une région de transport, eu égard au principe de répartition par bassin de transport en vigueur.

S'agissant des règles de financement en vigueur dans la loi vaudoise sur la mobilité et les transports publics (LMTP ; BLV 740.21) pour le *trafic urbain*, les communes devraient absorber seules le manque à gagner des ET au niveau des recettes du trafic urbain, exception faite du trafic urbain en site propre (métros), assimilé au trafic régional dans la LMTP.

Par mesure de cohérence et de continuité, les mesures de soutien cantonales instaurées pour financer les pertes de l'année 2020 doivent être prolongées pour l'année 2021, car celles-ci se révéleront plus lourdes pour les ET, et par voie de conséquence, pour les collectivités publiques.

En ce sens, et en vue de soutenir financièrement, à titre extraordinaire, les TP dans le cadre des pertes provoquées par le coronavirus, le Conseil d'État propose au Grand Conseil d'adopter :

- Le projet de décret accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2021.

2. PROJET DE DECRET

2.1 Généralités

Le projet de décret crée la base légale relative au soutien financier aux TP régionaux et urbains dans le cadre des pertes provoquées par le coronavirus durant l'année 2021.

Il permet de prolonger à l'année 2021 la mise en œuvre des dispositions de financement du décret du 16 mars 2021 accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2020 (BLV 740.21.160321.1), lesquelles prévoient, de manière ponctuelle pour les pertes de l'année concernée, une adaptation de la répartition entre canton et communes des subventions d'exploitation supplémentaires dues aux conséquences financières générées par le coronavirus sur le secteur des TP.

Les mesures de soutien s'appuient sur le cadre légal en vigueur dans la LMTP. Ainsi, seules peuvent en profiter les ET qui ont réalisé durant l'année 2021 des prestations de transport public régies par la LMTP ; les entreprises purement touristiques, par exemple celles actives dans le trafic d'excursion ou les remontées mécaniques, sont donc exclues du champ des bénéficiaires.

Les pertes attestées se fonderont sur les comptes de résultat effectifs 2021 des ET par secteurs. Comme pour le financement des pertes de l'année 2020, le système de couverture de déficit est maintenu.

Demeurent encore réservés, au moment de l'élaboration du présent EMPD, le contenu, la procédure et les échéances du dispositif fédéral final approuvé par les Chambres fédérales.

2.2 Commentaires par article

2.2.1 Article 1 (soutien financier aux entreprises de transport public)

L'alinéa 1 formalise le soutien financier extraordinaire accordé aux ET afin d'atténuer les pertes dues aux conséquences de la pandémie sur leurs comptes.

À l'alinéa 2, les pertes attestées se fonderont sur les comptes de résultat effectifs 2021 des ET par secteurs ; les comptes devront au préalable être approuvés par les assemblées générales respectives. Les éventuels soldes des réserves affectées, tant celles visées à l'article 36 LTV que celles dédiées spécifiquement aux autres trafics subventionnés (par exemple au trafic urbain), seront portés en déduction de ces pertes (pertes nettes). Comme pour l'année 2020, les autres réserves, notamment les réserves libres, ne seront pas prises en considération, car elles serviront à couvrir les éventuels déficits sur les activités non subventionnées. Quant à d'éventuelles réserves latentes, l'OFT en a exigé la dissolution pour toute branche des TP d'ici fin 2020, les comptes annuels de toutes les ET devant donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats dès le bouclage des comptes 2020.

À titre de mesure d'accompagnement, il sera interdit aux ET bénéficiaires du soutien cantonal de verser des dividendes sur les exercices 2021 et 2022 (alinéa 3).

2.2.2 Article 2 (trafic régional)

La formulation de l'alinéa 1 permet de gérer la particularité découlant du fait que la Confédération et le Canton de Vaud définissent différemment le périmètre du trafic régional.

Sur le principe, les pertes nettes seront indemnisées par les commanditaires respectifs comme suit :

- TRV avec fonction de desserte au sens de la Confédération : financement par les différents commanditaires du TRV selon les clés de financement en vigueur (Vaud 53%, respectivement Confédération 47%) ;
- TRV sans fonction de desserte (inclus les lignes touristiques d'importance régionale dans le canton de Vaud), ou avec fonction de desserte mais qui ne satisfont pas les critères de commande et d'indemnisation conjointe de la Confédération : aucune contribution de la Confédération n'est octroyée ; le Canton financera la totalité des pertes nettes ;
- Trafic urbain en site propre dans le canton de Vaud (métros) : l'éventuelle contribution de la Confédération en faveur du trafic local sera portée en déduction des pertes nettes ; le Canton financera le solde.

À l'alinéa 2, il est précisé que les communes ne participent à aucune subvention d'exploitation visant à atténuer les pertes du trafic régional de l'année 2021 liées à la pandémie.

2.2.3 Article 3 (trafic urbain)

À l'alinéa 1, il est précisé que l'État, en sus de sa participation habituelle selon la LMTP, participe exceptionnellement à 50% des pertes de recettes de l'année 2021 liées à la pandémie.

En ce qui concerne la contribution cantonale extraordinaire, seules les pertes de recettes sont prises en considération, contrairement au trafic régional ; l'éventuelle contribution de la Confédération en faveur du trafic local sera portée en déduction de la contribution cantonale.

Eu égard aux charges, l'État participera au financement des coûts effectifs de l'année 2021 selon les modalités de financement usuelles prévues à l'article 18 LMTP.

Par voie de conséquence, il est possible que la limite prévue à l'article 18, alinéa 1 LMTP, stipulant que la subvention d'exploitation que l'État alloue aux lignes de trafic urbain est limitée à 50% au plus du déficit, soit dépassée ; elle devra donc être également levée exceptionnellement pour l'année 2021.

Après déduction de la contribution cantonale, le solde des pertes nettes est à financer par les communes concernées.

2.2.4 Article 4 (financement et compétences)

L'alinéa 1 précise les modalités de financement des mesures de soutien. Les besoins financiers nécessaires seront traités selon la procédure de demande de crédit supplémentaire non compensé. Dans la mesure où le financement extraordinaire est décidé par le Grand Conseil, il ne sera pas nécessaire de vérifier si la demande de crédit supplémentaire non compensé correspond à l'un des quatre cas de figure énumérés à l'alinéa 1 de l'article 25 de la loi sur les finances (LFin ; BLV 610.11) autorisant un tel procédé.

La DGMR est compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions (alinéa 2).

La loi sur les subventions, en tant que loi-cadre, est applicable. L'alinéa 3 prévoit que la réglementation d'application exigée conformément à l'article 11 de la LSubv est déléguée au DIRH. Pour l'essentiel, la directive sur les modalités de mise en œuvre du décret du 16 mars 2021 accordant un soutien extraordinaire durant l'année 2020¹ sera reconduite pour l'année 2021 ; elle pourra néanmoins faire l'objet d'adaptations, en fonction notamment du dispositif fédéral approuvé par les Chambres fédérales.

¹ DIRECTIVE du 1^{er} septembre 2021 sur les modalités de mise en œuvre du Décret du 16 mars 2021 accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2020

3. MODE DE SUIVI DU PROJET

3.1 Gestion du soutien financier fédéral

L'OFT définit la procédure applicable et gèrera, de manière distincte, l'attribution des subventions supplémentaires fédérales en lien avec le soutien financier dans la crise de la pandémie, conformément à la loi fédérale urgente. L'OFT définit la procédure applicable.

Les bases et modalités de calcul du soutien cantonal sont exposées au chiffre 2.2 du présent EMPD.

Demeurent encore réservés, au moment de l'élaboration du présent EMPD, le contenu, la procédure et les échéances du dispositif fédéral final approuvé par les Chambres fédérales.

3.2 Gestion du soutien financier cantonal

La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) fait office d'organe de coordination auprès de la Confédération pour le canton de Vaud.

La DGMR gèrera, de manière distincte, l'attribution des subventions cantonales supplémentaires en lien avec le soutien financier dans la crise de la pandémie, conformément à la loi fédérale urgente et au présent décret.

Pour l'essentiel, la directive sur les modalités de mise en œuvre du décret du 16 mars 2021 accordant un soutien extraordinaire durant l'année 2020 sera reconduite pour l'année 2021 ; elle pourra néanmoins faire l'objet d'adaptations, en fonction notamment du dispositif fédéral approuvé par les Chambres fédérales. La DGMR définira les instructions applicables qui en découlent ; pour des raisons d'efficience, il sera tenu compte autant que possible de la procédure édictée par l'OFT.

Les bases et modalités de calcul du soutien cantonal envisagées sont exposées au chiffre 2.2 du présent EMPD.

4. CONSEQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La mise en œuvre des dispositions de financement du présent EMPD, adaptant de manière ponctuelle pour l'année 2021 la répartition entre canton et communes des subventions d'exploitation supplémentaires dues aux conséquences financières générées par le coronavirus sur le secteur des TP, est estimée à une charge supplémentaire pour le Canton de 16,6 millions de francs ; l'éventuelle contribution de la Confédération en faveur du trafic local ramènerait ce montant à 11,0 millions de francs (voir également chiffre 4.2 pour le détail des montants).

Concernant l'applicabilité de l'article 163, alinéa 2 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD ; BLV 101.01), une modification des mécanismes de financement prévus dans la LMTP, notamment dans le cadre de la répartition canton-communes, constitue une dépense nouvelle qui, par principe, devrait faire l'objet d'une proposition de financement au moyen de mesures fiscales ou compensatoires. Toutefois, attendu que, en raison de la situation particulière qui sous-tend la proposition de soutien financier extraordinaire (COVID-19), le Conseil d'État a d'ores et déjà décidé d'admettre le principe d'un crédit supplémentaire non compensé, pour autant que le décret soumis dans le présent EMPD soit adopté par le Grand Conseil, il est renoncé à proposer des mesures de financement compensatoires.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les besoins en indemnités en faveur de l'offre des TP ont été inscrits au Budget 2021 sans tenir compte de l'impact du coronavirus, car les conséquences financières de la pandémie n'étaient, au moment de son établissement, pas appréhendables. Un risque de l'ordre de 35 millions de francs avait été identifié pour tenir compte d'une baisse structurelle de la fréquentation des TP par rapport aux hypothèses formulées avant la pandémie et sous-jacentes aux conventions d'offres avec les ET.

Les conséquences financières sur le budget de l'État sont estimées à une charge supplémentaire brute, respectivement nette de 40,0 millions de francs pour l'année 2021, dont 16,6 millions de francs de soutien extraordinaire direct aux communes. L'éventuelle contribution de la Confédération en faveur du trafic local ramènerait ces montants à 31,5 millions de francs de charge supplémentaire, dont 11,0 millions de francs de soutien extraordinaire direct aux communes. Ces chiffres se basent sur les offres 2021 révisées des ET, qui tiennent compte de l'évolution prévisionnelle des recettes au moyen de l'outil national de prévision des recettes d'Alliance SwissPass au moment de leur élaboration en avril 2021.

Les tableaux ci-après exposent l'effet sur les financements du cumul des mesures de soutien nécessaires pour couvrir les pertes prévisionnelles des ET :

- Financement en vigueur, sur la base de la LMTP ;
- Financement extraordinaire, sur la base du présent EMPD ;
- Financement extraordinaire, sur la base du présent EMPD et du projet de loi fédérale (deuxième paquet de mesures de soutien pour les transports publics durant la crise du COVID-19).

Projection 2021 (état : 04/2021) - selon LMTP

Indemnisation des pertes nettes (réserves dédiées déduites)	Pertes Coronavirus	Réserves des entreprises	Financement des collectivités publiques				Part communale prise en charge par le Canton	Canton (Brut)
			Total	Confédération	Canton (Net)	Communes		
Trafic								
Trafic régional avec fonction de desserte	30.91	-5.52	25.4	11.9	9.4	4.0	0.0	13.5
Trafic régional sans fonction de desserte (incl. touristique)	7.85	-0.24	7.6	0.0	5.3	2.3	0.0	7.6
Trafic urbain en site propre (métros)	12.43	0.00	12.4	0.0	8.7	3.7	0.0	12.4
Trafic urbain*	13.00	0.00	13.0	0.0	0.0	13.0	0.0	0.0
Total	64.20	-5.76	58.4	11.9	23.5	23.1	0.0	33.5

* pertes de recettes entre Budget 2020 avant COVID-19 et Budget 2021 révisé avec COVID-19

Les montants correspondent à la somme des pertes.

Les montants susmentionnés n'étant pas arrondis, des différences de quelques décimales sont possibles en les additionnant.

Projection 2021 (état : 04/2021) - Décret VD COVID-19 2021

Indemnisation des pertes nettes (réserves dédiées déduites)	Pertes Coronavirus	Réserves des entreprises	Financement des collectivités publiques				Part communale prise en charge par le Canton	Canton (Brut)
			Total	Confédération	Canton (Net)	Communes		
Trafic								
Trafic régional avec fonction de desserte	30.91	-5.52	25.4	11.9	13.5	0.0	4.0	13.5
Trafic régional sans fonction de desserte (incl. touristique)	7.85	-0.24	7.6	0.0	7.6	0.0	2.3	7.6
Trafic urbain en site propre (métros)	12.43	0.00	12.4	0.0	12.4	0.0	3.7	12.4
Trafic urbain*	13.00	0.00	13.0	0.0	6.5	6.5	6.5	6.5
Total	64.20	-5.76	58.4	11.9	40.0	6.5	16.6	40.0

* pertes de recettes entre Budget 2020 avant COVID-19 et Budget 2021 révisé avec COVID-19

Les montants correspondent à la somme des pertes.

Les montants susmentionnés n'étant pas arrondis, des différences de quelques décimales sont possibles en les additionnant.

Projection 2021 (état : 04/2021) - Décret VD COVID-19 2021 et Loi fédérale prolongée à 2021

Indemnisation des pertes nettes (réserves dédiées déduites)	Pertes Coronavirus	Réserves des entreprises	Financement des collectivités publiques				Part communale prise en charge par le Canton	Canton (Brut)
			Total	Confédération	Canton (Net)	Communes		
Trafic								
Trafic régional avec fonction de desserte	30.91	-5.52	25.4	11.9	13.5	0.0	4.0	13.5
Trafic régional sans fonction de desserte (incl. touristique)	7.85	-0.24	7.6	0.0	7.6	0.0	2.3	7.6
Trafic urbain en site propre (métros)	12.43	0.00	12.4	4.1	8.3	0.0	2.5	8.3
Trafic urbain*	13.00	0.00	13.0	4.3	2.2	6.5	2.2	2.2
Total	64.20	-5.76	58.4	20.4	31.5	6.5	11.0	31.5

* pertes de recettes entre Budget 2020 avant COVID-19 et Budget 2021 révisé avec COVID-19

Les montants correspondent à la somme des pertes.

Les montants susmentionnés n'étant pas arrondis, des différences de quelques décimales sont possibles en les additionnant.

Les montants ci-dessus doivent être mis en balance avec le décompte provisoire du crédit supplémentaire servant à couvrir les pertes des TP pour l'année 2020 (37,4 millions de francs), faisant état d'un disponible d'environ 17 millions de francs, comme indiqué au chiffre 1.2.

Les besoins financiers nécessaires seront traités au moyen d'une demande de crédit supplémentaire non compensé. La couverture des pertes, basée sur les comptes annuels 2021 des ET, n'intervenant qu'en 2022, le montant définitif des déficits et leur répartition entre les collectivités publiques ne seront connus qu'au premier semestre 2022.

Quant aux effets pérennes, les effets structurels du COVID-19 sur la fréquentation des TP ne sont pas connus à ce jour, même s'il est admis dans la branche que les conséquences directes et indirectes du coronavirus sur la demande de TP ne se limiteront vraisemblablement pas aux seules années 2020 et 2021. Des changements de comportement de la part des usagers sont aussi à escompter et pourront limiter les impacts du transfert modal. Ces effets sont encore peu mesurables à moyen terme ; les premières tendances ont été intégrées dans le Budget 2022 dans le cadre des indemnités en faveur des TP.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Concernant le cadre financier des mesures de soutien, les estimations sont encore tributaires de grandes incertitudes relatives à la reprise de la fréquentation dans les TP. Les montants à indemniser dépendront de la durée de la crise ; en particulier, on ignore jusqu'à quand les mesures de protection devront être maintenues et jusqu'à quel point les clients changeront d'attitude vis-à-vis des TP dans ces circonstances (voir également chiffre 4.2)

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

- Trafic régional : les communes desservies par des lignes régionales ne participeront à aucune subvention d'exploitation visant à atténuer les pertes de recettes, dont la part communale est estimée à 10,1 millions de francs pour l'année 2021, respectivement à 8,8 millions de francs en cas de contribution de la Confédération au trafic local en faveur des métros) ;
- Trafic urbain : les communes desservies par un réseau urbain seront soulagées globalement de 50% des pertes de recettes pour l'année 2021, à savoir de 6,5 millions de francs.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Les subventions accordées dans le cadre du présent décret seront gérées conformément à la LSubv et de manière identique aux subventions usuelles en faveur des entreprises de transport, bien qu'un suivi particulier sera réalisé.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

- le projet de décret accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2021.

ANNEXE

- **Projet de loi fédérale : 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**

PROJET DE DÉCRET

accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2021

du 17 novembre 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)

vu la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19

vu le projet de loi fédérale relatif au deuxième paquet de mesures de soutien pour les transports publics durant la crise du COVID-19

vu la loi du 11 décembre 1990 sur la mobilité et les transports publics (LMTP)

vu la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv)

vu le décret du 16 mars 2021 accordant un soutien extraordinaire aux transports publics régionaux et urbains pour atténuer les pertes provoquées par le coronavirus (COVID-19) durant l'année 2020

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1 Soutien financier aux entreprises de transport public

¹ Un soutien financier extraordinaire est accordé par le Canton aux entreprises de transport public en faveur du trafic de voyageurs régional et urbain, afin d'atténuer les pertes liées à la pandémie de coronavirus (COVID-19).

² Le soutien se limite aux prestations réalisées lors de l'année 2021 et couvre les pertes attestées des entreprises de transport public par secteurs de transport public au cours de cette période, après dissolution des réserves spécialement affectées aux secteurs de transport public correspondants.

³ Le soutien est accordé à la condition que les entreprises de transport public bénéficiaires ne versent pas de dividendes pour les exercices 2021 et 2022.

Art. 2 Trafic régional

¹ Pour le trafic régional, le soutien financier extraordinaire couvre les pertes de l'année 2021 qui ne sont pas financées par les indemnités versées par la Confédération au titre de soutien des transports publics durant la crise du COVID-19.

² Contrairement à l'article 15, alinéa 1 LMTP, les communes ne participent pas aux subventions d'exploitation allouées aux entreprises de trafic régional en application de l'alinéa 1.

Art. 3 Trafic urbain

¹ Pour le trafic urbain, le soutien financier extraordinaire couvre 50% des pertes de recettes de l'année 2021. Il s'ajoute à la subvention d'exploitation ordinaire que l'État alloue aux lignes de trafic urbain en application de l'article 18 LMTP.

² L'éventuelle contribution extraordinaire de la Confédération visant à atténuer les effets de la crise du COVID-19 pour les lignes de trafic local pour l'année 2021 est déduite de la subvention extraordinaire de l'État octroyée selon l'alinéa 1.

Art. 4 Financement et compétences

¹ Le Conseil d'État soumet à la Commission des finances du Grand Conseil un crédit supplémentaire non compensé pour financer l'enveloppe nécessaire au soutien financier extraordinaire.

² La Direction générale de la mobilité et des routes est compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions.

³ Au surplus, le Département des infrastructures et des ressources humaines règle les modalités de mise en œuvre du présent décret.

Art. 5 Disposition finale

¹ Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera la date d'entrée en vigueur par voie d'arrêté.



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 mobilitaire 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

suivante: 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