

## Contrôle des dépenses : transports

Fixer les priorités et intensifier la concurrence

31 octobre 2005

Numéro 39

# dossierpolitique



## Carton jaune pour la période 1999-2003

### L'essentiel en bref

Les collectivités publiques ont dépensé 1,5% de plus en 2003 que l'année précédente pour les transports. En 2002, en revanche, l'augmentation avait atteint 4,1 %. Entre 1999 et 2003, les dépenses consacrées aux transports ont progressé de 3,8 % par an en moyenne. Les facteurs déterminant l'évolution des dépenses de transports sont principalement les grands projets ferroviaires, le réseau de routes nationales et la suppression des insuffisances de capacités dans le trafic d'agglomération.

### Position d'économiesuisse

Dans le domaine des transports, il convient de concentrer les ressources sur des projets d'infrastructure et des offres de transports publics et privés si possible rentables. Une évaluation comparative transparente et consolidée (Confédération, cantons et communes) des flux de trafic, des capacités, des degrés d'utilisation et des calculs de rentabilité macroéconomique et microéconomique sont essentiels. Des mesures de libéralisation dans le domaine du rail sont incontournables. Le trafic aérien suisse a besoin de conditions-cadre optimales afin de perdurer face à la concurrence mondiale.

En 2002, les dépenses consacrées aux transports ont augmenté au même rythme que l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics et des assurances sociales, (4,1 %) pour atteindre 14,7 mrd fr. En 2003, les dépenses ont reculé de 4,4 %, n'atteignant que 14,0 mrd fr., tandis que l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics et des assurances sociales s'alourdisaient de 3,0 %, à 172,5 mrd fr. Le recul des dépenses de transports par rapport à l'année précédente s'explique principalement par le facteur spécial de la « débâcle de Swissair » (quelque 700 mio. fr.), mais aussi par le retard accumulé sur le chantier du Gothard. La part du domaine des transports a diminué de 8,8 % à 8,1 %. C'est le quatrième poste de dépenses de la Confédération après la prévoyance sociale, la formation et la santé. Par rapport à 1990, où il représentait 8,7 %, le poids de ce groupe de tâches a diminué. Toutefois, il est probable que cette part augmentera à l'avenir. Le Concept des dépenses fixait un objectif de croissance pour les dépenses de transports de 2,0 % par an. Ce taux est supérieur à celui défini comme objectif, en termes d'évolution, pour l'ensemble des dépenses (1,8 % par an. En l'absence de mesures correctives, le Concept des dépenses table sur une tendance de 4,5 %.

### Grands projets ferroviaires coûteux

En 2003, les 14,0 mrd fr. de dépenses pour les transports étaient ventilés de la manière suivante : 49,3 % pour les routes et 45,7 % pour les transports publics. Les 5,0 % restant ont notamment bénéficié à l'aviation et aux télécommunications.

Sur les 6,9 mrd fr. dépensés pour les routes, 36,6 % étaient destinés aux routes nationales, 28,5 % aux routes cantonales et 34,7 % aux routes communales. Les routes nationales sont financées principalement via le fonds spécial « circulation routière » de la Confédération. Ce fonds spécial est alimenté par des impôts affectés, à savoir l'impôt sur les huiles minérales (50 % du produit net et 100 % du supplément) et la vignette autoroutière. A travers ce fonds, les utilisateurs de la route financent les coûts directs qu'ils occasionnent. Les routes cantonales sont financées à hauteur de trois cinquièmes par les cantons, alors que la Confédération y participe à hauteur de 36 %. Les routes communales sont essentiellement financées par le niveau étatique concerné.

Dans les transports publics, ce sont l'infrastructure et l'exploitation des Chemins de fer fédéraux qui, avec 3,8 mrd fr. en 2003, ont absorbé le plus de ressources (y compris les prestations commandées pour le trafic régional). Les CFF sont financés par la Confédération.

Ce montant comprend également les investissements de la Confédération dans le fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP). Ces projets comprennent la NLFA, Rail 2000, le raccordement aux lignes à grande vitesse et la protection antibruit. En 2003, les investissements de la Confédération ont atteint 1,1 mrd fr. Ils proviennent à hauteur de 40 % de la redevance poids lourds, de 40 % de l'impôt sur les huiles minérales et de 27 % de la TVA. En outre, la Confédération a accordé un prêt et des avances au fonds FTP pour un montant de quelque 1 mrd fr. Ces derniers n'apparaissent pas dans le compte financier de la Confédération. Dans le trafic régional, les ressources disponibles (2,6 mrd fr.) servent surtout à financer les chemins de fer privés, mais sont également destinées à soutenir les entreprises de transports publics locales. Les collectivités publiques des trois niveaux participent dans une large mesure aux coûts du trafic régional.

### Evolution des dépenses : réflexions sur la rentabilité

#### Evolution à ce jour

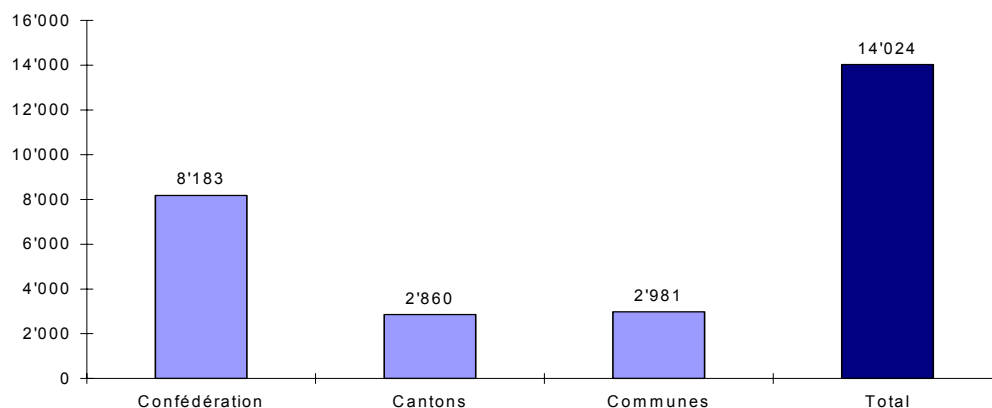
Les dépenses pour le développement de l'infrastructure et de l'offre de transports publics ont augmenté à un rythme supérieur à la moyenne entre 1990 et 2003, soit 4,9 % par an; comparativement, la croissance annuelle moyenne de l'ensemble des dépenses s'est élevée à 3,5 % pour cette période. L'augmenta-

tion des dépenses consacrées aux transports publics est encore accentuée par le fait qu'une part importante des besoins financiers des chemins de fer a été couverte directement par des prêts de la Confédération – et non par le budget ordinaire – entraînant une hausse correspondante de la dette publique. Ces prêts ont été amortis en 1998 dans le cadre de la réforme des chemins de fer à hauteur de 15 mrd fr. Les dépenses pour les routes, qui s'alourdissent de 2,0 % par an, se développent relativement modérément malgré les moyens disponibles du fonds spécial « circulation routière ». Dans l'ensemble, les transports figuraient parmi les groupes de tâches dont la croissance des dépenses était la plus modérée entre 1990 et 2003 (3,8 % par an). Le pic de l'année 1998 doit être corrigé, car il comprend un montant extraordinaire de 1,9 mrd fr. (remaniement du système de financement de l'infrastructure dans le cadre de la réforme des chemins de fer).

#### Tendance

Les dépenses de transports sont en expansion. Pour la période 2004-2008 du plan financier de la Confédération, elles devraient s'accroître modérément, soit de 1,9 % par an en moyenne, mais une hausse de 4,5 % est prévue pour 2008, ce qui correspond à l'évolution redoutée que le Concept des dépenses signalait. Les dépenses de la Confédération pour les routes devraient, à elles seules, augmenter de 6,0 % et l'ensemble des dépenses de transports de 3,8 %.

### Ventilation des dépenses de transports par niveau étatique (2003, en mio. Fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2003

Dans le domaine du trafic routier, les principaux facteurs de croissance sont les dépenses accrues pour l'entretien des routes nationales. Ces travaux répondent à l'usure de nombreux tronçons de routes nationales, surtout les plus anciens. Les contributions à l'exploitation des routes nationales ne s'alourdissent que légèrement. En 2006 et 2007, la construction de routes nationales diminuera fortement, mais avoisinera à nouveau près de 1,5 mrd fr. en 2008.

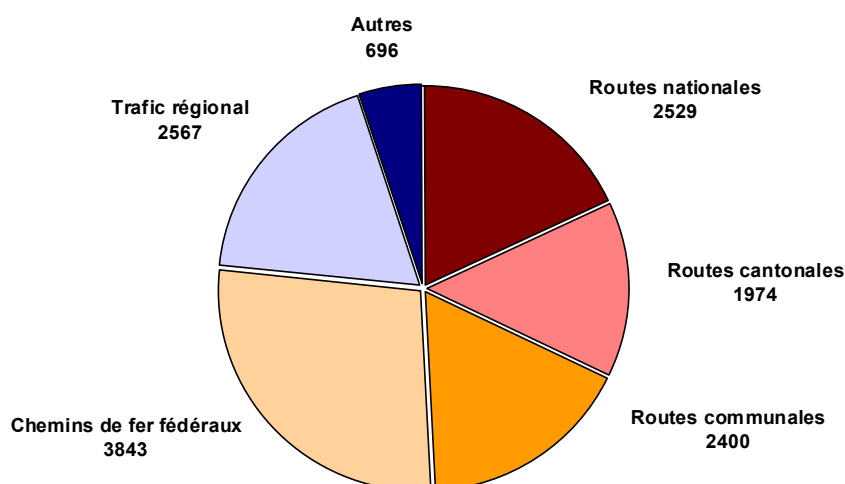
Toutes les digues financières du fonds FTP (financement des grands projets ferroviaires NLFA, Rail 2000, raccordement aux lignes à grande vitesse et protection antibruit) semblent céder. Ce fonds reçoit des moyens plus élevés, dont une partie provient du relèvement de la redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations. Néanmoins, les avances de trésorerie accordées au fonds ont aussi fortement augmenté. Cela tient aux changements concernant le financement des projets FTP proposés par le Conseil fédéral et approuvés par le Parlement. En outre, dans le dossier FINI, il a été reconnu pour la première fois que,

contrairement aux prévisions précédant la votation populaire sur l'arrêté FTP, la rentabilité des projets sera nulle. Le calendrier des travaux du fonds FTP n'ayant pas été redimensionné, il manquera 5 mrd fr. Ce montant sera compensé dans le cadre du dossier FINI grâce à la perception prolongée d'impôts affectés et à la multiplication par deux de la limite des avances. Parallèlement, le rail sera libéré de ses responsabilités financières, puisqu'aucun prêt portant intérêt ne sera dorénavant accordé aux projets FTP. A moins d'exploiter les possibilités d'économie, le relèvement de la limite des avances fera augmenter l'endettement. En outre, il faut considérer que la perception prolongée d'impôts affectés, qui équivaut à une hausse d'impôts.

Par conséquent, la période du plan financier implique une hausse des dépenses d'entretien des infrastructures des CFF. La compensation du trafic régional constitue un autre facteur d'augmentation des coûts.

Sur la question du raccordement au réseau de lignes à grande vitesse, le Parlement a retenu la variante maximale. Des intérêts particuliers liés à la

#### Ventilation des dépenses publiques par fonction (2003, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2003

politique régionale ont joué un rôle prépondérant. Les considérations liées à la rentabilité sont passées au second plan. Une hausse des dépenses est également inévitable pour les budgets publics. Rail 2000 menace de devenir un déficitaire. Le risque existe que les coûts croissent davantage que les recettes, malgré une hausse de la demande.

Les problèmes de circulation se multiplient dans les agglomérations. Ces problèmes doivent être résolus pour éviter des coûts économiques croissants. Le Département des transports propose de supprimer les problèmes de capacité entravant la circulation dans les agglomérations et sur le réseau de routes nationales à partir de 2011 via un fonds d'infrastructure doté de 20 mrd fr. pour 20 ans au moins. Par ailleurs, un fonds d'urgence limité dans le temps et doté de 2,2 mrd fr. serait créé pour financer, à partir de 2007, les projets déjà réalisables. Il conviendrait en outre de réserver davantage de moyens à l'entretien des routes dans les régions périphériques et les régions de montagne. Les deux fonds seraient alimentés par des recettes fiscales affectées aux routes. Compte tenu de la transparence insuffisante du financement et de l'absence d'une planification à long terme, la solution proposée

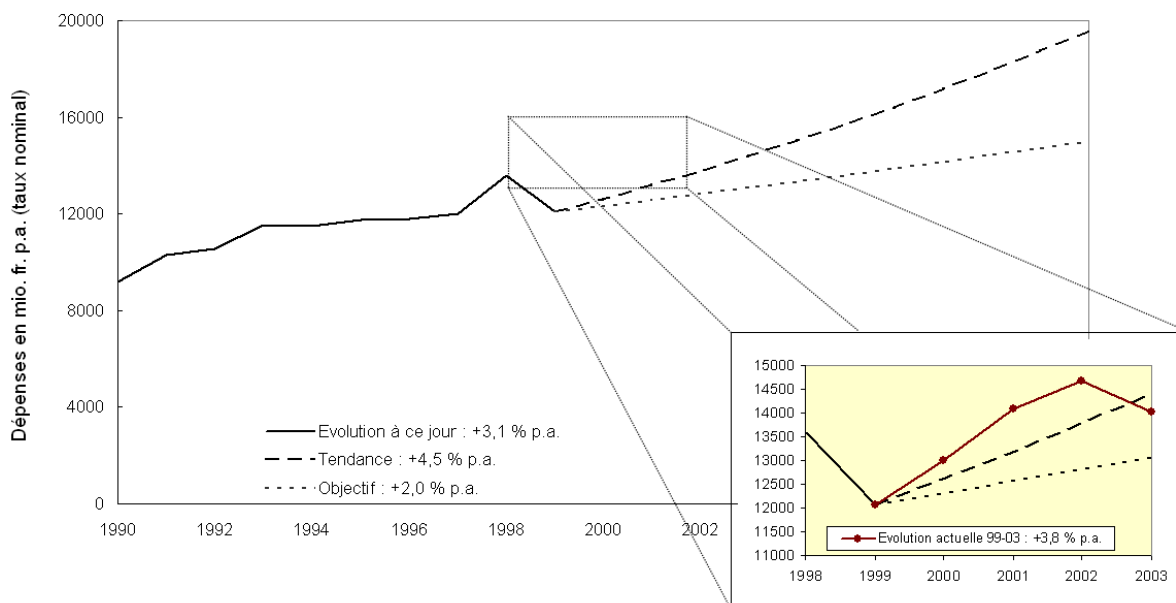
pourrait être un facteur de stimulation des dépenses sur le compte des impôts affectés aux transports.

Compte tenu des grands projets en matière de transports publics, de l'incertitude liée à leur coût et de l'augmentation des investissements exigée en faveur du trafic d'agglomération, les dépenses pour les transports devraient progresser de 4,5 % par an d'ici à 2010, un rythme nettement plus rapide que celui prévu dans le plan financier de la Confédération. La mise en œuvre des lignes directrices et des mesures esquissées dans le Concept des dépenses d'économie-suisse devrait permettre de ramener cette évolution à 2,0 % par an.

#### Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

En 2002, les dépenses de transport ont augmenté de 4,1 % par rapport à l'année précédente. En 2003, elles ont reculé de 4,4 % – principalement en conséquence de la disparition du facteur spécial « débâcle de Swissair », qui avait gonflé les dépenses en 2001 et 2002. Entre 1999 et 2003, les dépenses de transports ont enregistré une croissance moyenne de 3,8 % par

#### Transports : évolution des dépenses 1990 - 2010



Sources : DFF, Finances publiques en Suisse 2003 et economiesuisse, Concept des dépenses 2002

an. Ce rythme est inférieur à la tendance projetée, 4,5 % par an, mais supérieur à l'objectif fixé souhaitable de 2 %. Une telle évolution mérite un carton jaune. L'évolution des dépenses entre 1999 et 2003 excède aussi la hausse moyenne de 3,1 % par an des années 1990.

La raison principale de l'augmentation marquée des dépenses en 2002 réside dans les dépenses supplémentaires par rapport à 2001 pour les Chemins de fer fédéraux (+15,5 %). Elles résultent principalement de la hausse des investissements de la Confédération dans le fonds pour les grands projets ferroviaires (NLFA, Rail 2000, raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau de trains à grande vitesse et optimisation de la protection antibruit le long des voies de chemins de fer). Par rapport à l'année précédente, les dépenses pour le trafic régional se sont accrues de 9,1 % en 2002. Dans l'ensemble, les transports publics ont absorbé 12,9 % de ressources de plus qu'en 2001. L'augmentation des dépenses pour les routes est restée modérée (0,6 %). Les dépenses pour les routes cantonales ont même légèrement reculé.

Le repli des dépenses observé en 2003 est imputable principalement à la « débâcle de Swissair », un facteur spécial, mais aussi au retard accumulé sur le chantier des NLFA au Gothard. Les dépenses supplémentaires ont notamment entraîné une hausse des investissements de la Confédération dans le fonds pour les grands projets ferroviaires. Dans l'ensemble, les dépenses pour les chemins de fer fédéraux se situaient seulement légèrement au-dessus du niveau de l'année précédente. Les dépenses pour le trafic régional ont reculé de 1,1 %. En 2003, les dépenses en faveur des transports publics des trois niveaux étatiques représentaient 0,4 % de moins qu'en 2002. Dans le domaine des routes, elles ont toutefois progressé de 2,4 %. Ce sont les dépenses pour les routes communales qui ont enregistré la hausse la plus forte, 6,4 % ; celles pour les routes cantonales ont légèrement augmenté, tandis que celles pour les routes nationales ont reculé de 1,8 %.

Comme l'évolution actuelle des dépenses dans le secteur des transports n'est pas en phase avec l'objectif défini, les lignes directrices énoncées dans le Concept des dépenses d'économiesuisse pour des réformes doivent encore être prises en considération.

#### **Les lignes directrices pour une politique des trans-**

#### **Que propose le Concept des dépenses pour ramener l'évolution des dépenses de transports à un niveau durable ?**

##### **Les cinq mesures principales :**

- Confier la construction et/ou l'entretien de routes nationales à l'Etat, à des entreprises privées ou à des partenariats mixtes. Solution similaire pour les grands projets dans le domaine des routes principales cantonales et du trafic d'agglomération. Possibilité d'introduire des péages à cette fin. En contrepartie, il convient de réduire l'impôt sur les huiles minérales et de supprimer la vignette autoroutière.
- CFF : renforcement des objectifs et adaptation du cadre financier correspondant à l'infrastructure. Buts : optimiser la compétitivité grâce à de nouveaux tronçons ; éviter les subventions à double entre la construction et l'amortissement ; accroître l'attrait du rail en cas d'introduction de péages.
- Trafic régional : exigences minimales fondées sur la demande. Lors de l'octroi de concessions, faire jouer la concurrence. Utiliser les synergies entre les différents prestataires de services. Eventuellement recourir davantage aux bus. Les souhaits des régions allant au-delà des exigences minimales sont assumés par les cantons ou communes concernés.
- Dans les agglomérations, les transports publics sont l'affaire des cantons, dans le sens d'une collaboration intercantonale. Au niveau fédéral, transfert de certaines ressources du trafic régional au trafic d'agglomération. Si possible, impliquer des entreprises privées dans la construction, l'exploitation et/ou le financement.
- Respecter le cadre financier prévu pour le fonds FPT pour les grands projets ferroviaires et compenser les coûts supplémentaires en supprimant ou en redimensionnant certains éléments. Choisir les grands projets en fonction de la demande. Tenir compte de manière stricte des évaluations comparatives et des considérations relatives à la rentabilité. Eventuellement, impliquer des entreprises privées dans la construction, l'exploitation et/ou le financement.

### ports durable et viable

Une infrastructure performante, moderne, couvrant l'ensemble du territoire et dotée de moyens de transports publics efficaces constitue un facteur essentiel pour la population et la place économique. Il importe de prendre en considération à ce chapitre le facteur de l'acceptabilité écologique. Tous les modes de transport sont donc à considérer dans une perspective intégrée et l'offre globale doit être aussi harmonisée que possible afin de dégager des synergies et éviter des surcapacités. De plus, il faut venir à bout des problèmes de capacité actuels et prévisibles. La concurrence entre les modes de transport doit être aussi libre que possible. Il faut donc éviter les subventions croisées et les changements d'affectation des recettes des pouvoirs publics. L'offre de base et les projets de développement doivent s'orienter sur la demande, aussi bien en ce qui concerne les moyens de transport publics que les transports routiers. Dans ce domaine, les questions de masse critique, les réflexions sur la rentabilité et les évaluations comparatives entre projets concurrents sont primordiales. Il y a lieu de prendre en compte non seulement les coûts externes, mais aussi les bénéfices externes. La desserte de base doit être assurée, mais les besoins justifiés par la politique régionale doivent être couverts par les collectivités publiques directement intéressées – grâce à l'autonomie financière élargie prévue dans le cadre de la RPT.

D'une manière générale, dans le domaine du trafic routier, il faut adopter le principe d'équivalence, selon lequel l'utilisateur couvre lui-même les coûts des infrastructures. Pour les grands ouvrages et les réseaux ou tronçons fermés qui forment un ensemble cohérent, il y a lieu de privilégier la privatisation de la construction et/ou de l'exploitation aux solutions prévoyant un financement étatique. Le choix doit se traduire par une baisse correspondante de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Pour les autres tronçons du réseau routier, où on peut localiser des problèmes de capacité, il convient de tester l'introduction de mesures adéquates de gestion du trafic. Les problèmes de circulation dans les agglomérations doivent être résolus. Pour l'économie suisse, l'amélioration de la fluidité du trafic doit tenir compte de facteurs politiques, économiques, sociaux, écologiques et de l'aménagement du territoire.

L'offre de moyens de transports publics est à considérer dans sa globalité. Si on entend moderniser

l'infrastructure des chemins de fer et atteindre les objectifs de transfert visés, il faut d'une part réaliser les grands projets commencés en respectant budget et délais et, d'autre part, aller de l'avant avec des projets d'avenir. L'offre doit toutefois toujours répondre à une demande. Cela implique l'abandon de projets de développement n'ayant aucun caractère contraignant, la réduction des surcapacités (tronçons non rentables dans le trafic régional, par exemple) et la recherche de synergies entre les différents prestataires de services ou modes de transports. En ce qui concerne le financement, il faut définir clairement les compétences : selon le principe de la subsidiarité et conformément à l'esprit de la FTP, en précisant la participation financière des utilisateurs cantonaux et communaux. La Confédération ne doit donc s'engager que là où il y a un intérêt national. Chaque fois que c'est possible, il faut faire participer des privés au financement, à la construction et à l'exploitation de systèmes de transport. Dans le transport aérien, l'Etat veille par des conditions-cadre appropriées à assurer une infrastructure aéroportuaire performante de telle manière que les liaisons du trafic aérien international puissent être maintenues. Il convient de poursuivre les efforts visant à supprimer les distorsions de concurrence, notamment dans le cadre des accords bilatéraux sur le transport aérien, afin de garantir durablement un système efficient.

Le présent dossier politique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié en 2002 par *economiesuisse*. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.



## Commentaire

Les dépenses consacrées aux transports affichent une nette tendance à la hausse — facteurs spéciaux mis à part. La responsabilité en incombe aux grands projets ferroviaires, à la résolution de problèmes de circulation dans les agglomérations et au coût croissant de l'entretien des routes nationales. Les programmes d'allègement 2003 et 2004 de la Confédération n'y changeront pas grand-chose. Une infrastructure de transports performante et moderne est un facteur crucial pour une place économique auquel il faut accorder l'attention qui lui revient. Il convient de réaliser l'offre de transports efficacement et de manière viable sur le plan financier afin de ramener les dépenses de ce secteur sur la bonne voie. Les moyens doivent être concentrés sur des projets si possible rentables sur les plans microéconomique et macroéconomique.

Afin d'améliorer le rapport entre le prix et les prestations de l'offre ferroviaire, il faut instaurer une véritable concurrence. *economiesuisse* est convaincue que c'est la condition à satisfaire pour rendre le chemin de fer plus attrayant par rapport à la route et pour tirer pleinement profit des investissements considérables réalisés dans les NLFA. La réforme ferroviaire 2 devrait d'ailleurs être aménagée dans ce sens. En outre, il importe d'examiner la structure complexe du paysage ferroviaire suisse en vue d'identifier d'éventuelles surcapacités et redondances. Il faut par exemple renoncer à des lignes non rentables dans le trafic régional. Les moyens libérés pourraient servir à supprimer les problèmes de circulation dans les agglomérations.

Une optimisation de l'efficacité conditionnant l'octroi de subventions aux transports publics aurait en outre un effet financier potentiel considérable à moyen et long terme. Le Concept des dépenses

mentionne à cet égard le système d'indemnisation destiné à assurer le besoin d'amortissement des CFF (maintien de la qualité des infrastructures), qui favorise les frais consécutifs à la construction de grandes infrastructures. Ce système se traduit par des doubles subventions (à la mise en place de l'infrastructure puis pour son entretien), ce qui entraîne des dépenses supplémentaires dans le plan financier. De plus, comme les CFF deviennent plus concurrentiels du fait de la mise en service de nouvelles lignes, il devient possible de leur fixer des objectifs plus ambitieux et d'adapter le cadre financier dédié à l'infrastructure. Dans les transports régionaux, la desserte de base doit répondre aux exigences minimales de la demande. Lors de l'octroi de concessions, il s'agit de faire jouer la concurrence. Des progrès ont pu être observés à cet égard. En ce qui concerne le fonds FTP pour les grands projets ferroviaires, le Concept des dépenses exige le respect du cadre financier prévu, si nécessaire en compensant les coûts supplémentaires par la suppression d'autres dépenses ou par des redimensionnements. Malgré la non-rentabilité des projets, le calendrier des travaux du fonds FTP ne sera guère redimensionné. En revanche, le financement sera adapté vers le haut à un volume de construction inchangé. Au Parlement, les souhaits de politique régionale ont primé même sur la conscience du facteur coût et conduit à l'adoption de la variante maximale en ce qui concerne les raccordements au réseau de lignes à grande vitesse.

La proposition du Conseil fédéral relative à la création d'un fonds d'infrastructure visant à supprimer les problèmes de capacités dans les agglomérations — une réaction au contre-projet à l'initiative *Avanti* rejeté par le peuple — va dans la bonne direction. Néanmoins, *economiesuisse* déplore l'absence de la nécessaire transparence en matière de financement ainsi que

d'une vue d'ensemble et d'une planification financière à long terme concernant l'utilisation des redevances affectées du domaine des transports. Le Concept des dépenses recommande de privilégier les financements privés ou mixtes (y compris avec péage) aux solutions de financement étatiques pour la construction et l'exploitation de routes nationales. Cela permettrait de prévoir des bases financières solides ménageant les pouvoirs publics pour les travaux visant à éliminer les

nombreux problèmes de capacités – en particulier dans les agglomérations. En contrepartie, il faudrait réduire l'impôt sur les huiles minérales et supprimer la vignette autoroutière. Des solutions similaires à celles proposées pour les routes nationales sont envisageables pour les grands projets relatifs aux routes cantonales.

**Pour toutes questions :**

pascal.gentinetta economiesuisse.ch