

Contrôle des dépenses : transports

A la recherche de solutions compatibles avec l'économie de marché

22 mars 2004

Numéro 12/2

dossierpolitique

Carton rouge pour l'évolution des dépenses (2000/2001)

Dans le domaine des transports, les dépenses ont augmenté de respectivement 7,7% et 8,4% en 2000 et 2001 en comparaisons annuelles. Cette évolution est largement supérieure à l'objectif défini dans le Concept des dépenses (2,0% par an) et supérieure à l'évolution estimée à l'époque (4,5%). Les besoins en capitaux des transports en commun, en particulier en lien avec les grands projets ferroviaires, sont la cause principale de cette croissance massive des dépenses.

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié il y a deux ans 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.

En 2000 et 2001, les hausses des dépenses dans le domaine des transports ont été supérieures de respectivement 1,6% et 4,4% à celles de l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics et des assurances sociales. La part du groupe de tâches transports est passée de 8,5% à 8,8%, ce qui en fait le troisième poste après la prévoyance sociale et la formation, et il devrait poursuivre sa croissance par la suite. Le Concept des dépenses posait comme objectif une évolution se situant à 2,0% par an, contre 1,8% pour l'ensemble des dépenses. Si rien n'est fait pour corriger le tir, il faut s'attendre à une évolution de 4,5% pour les transports et de 4,0% pour l'ensemble.

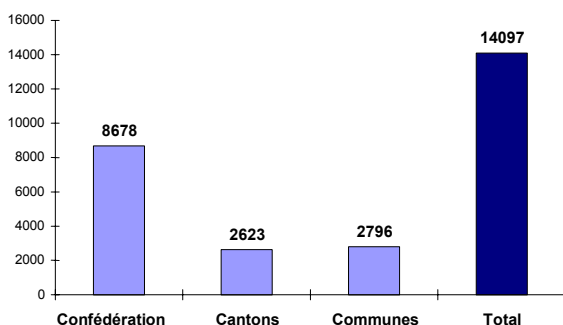
Transports en commun : la part du lion

En 2001, les 14,1 mrd fr. dépensés pour les transports étaient ventilés de la manière suivante : 48% pour les routes et 40,5% pour les CFF, le fonds pour les grands projets

ferroviaires et les transports régionaux. Les 11,5% restants sont allés notamment à l'aviation. Sur les 6,8 mrd fr. dépensés pour les routes, 37,2% étaient destinés aux routes nationales, 29,4% aux routes cantonales et 33,2% aux routes communales. Les 0,2% restants ont bénéficié aux routes privées. Les routes nationales sont financées principalement via le fonds spécial « circulation routière » de la Confédération. A travers celui-ci, les utilisateurs de la route financent les coûts directs qu'ils occasionnent. Les routes cantonales sont financées à hauteur de deux tiers par la Confédération, alors que les routes communales le sont essentiellement par les communes elles-mêmes.

Dans les transports publics, ce sont l'infrastructure et l'exploitation des Chemins de fer fédéraux qui, avec 1,9 mrd fr. en 2001, ont absorbé le plus de ressources (y compris les prestations commandées du trafic régional). Les CFF sont financés par la Confédération. Dans le trafic régional, les ressources disponibles (2,4 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 mesure importante aux coûts du trafic régional. Les recettes de la Confédération affectées au Fonds pour les grands projets ferroviaires (NLFA et Rail 2000 notamment) se sont élevées à 878 mio.fr. Elles sont générées par la redevance poids lourds (55%), l'impôt sur les huiles minérales (10%) et la TVA (20%). Les investissements restants du fonds sont constitués de prêts accordés par la Confédération. Ceux-ci n'apparaissent pas dans le compte financier.

Ventilation des dépenses par niveau étatique (2001, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2001

Evolution des dépenses : sous le signe des grands projets

Evolution à ce jour

Les dépenses pour le développement de l'infrastructure et de l'offre de transports publics ont augmenté dans des proportions supérieures à la moyenne. Cette réalité est encore accentuée par le fait qu'une part importante des besoins financiers des chemins de fer a été couverte direc-

tement par des prêts de la Confédération entraînant une hausse correspondante de la dette publique, et qu'en 1998 ces prêts ont été amortis dans le cadre de la réforme des chemins de fer à hauteur de 15 mrd fr. Les dépenses du secteur routier, en revanche, ont évolué plus modérément. Dans l'ensemble, le secteur des transports s'est caractérisé par une croissance des dépenses relativement modérée au cours des années 1990 (3,1% par an). Le pic de l'année 1998 doit être corrigé, car il englobe 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

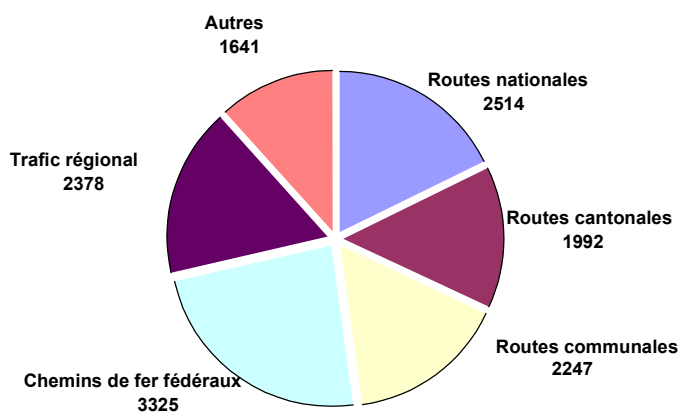
Le plan financier 2004-2006 de la Confédération prévoit une croissance annuelle de 0,7% des dépenses de transport jusqu'en 2006. Cette croissance modérée s'explique par la suppression des subventions destinées à l'aviation civile suisse, en lien avec la disparition de Swissair et la création de la nouvelle compagnie aérienne Swiss en 2001/2002. Après prise en considération de ce facteur particulier, le taux de croissance moyen des dépenses pour le groupe de tâches des transports se monte à 3,4% par an.

Les indicateurs prévoient toujours une expansion des dépenses en faveur des transports publics, leur évolution étant estimée à 4,8% par an en moyenne. Cette croissance s'explique surtout par le fait que davantage de recettes affectées (augmentation de la RPLP en lien avec l'accord sur les transports terrestres conclu avec l'UE) sont automatiquement transférées au Fonds pour les grands projets fer-

roviaires (FTP). Ces ressources supplémentaires serviront à financer la NLFA et Rail 2000. Le fonds FTP est financé à hauteur de 55% par la redevance poids lourds ; 10% proviennent des droits de douanes sur les carburants, 20% de l'impôt sur les huiles minérales et les 15% restants de l'endettement. Les recettes du fonds pour les différents projets se sont montées à quelque 2,2 mrd fr. par an. Un dépassement massif des coûts menace pour le grand projet NLFA (problèmes géologiques, demandes supplémentaires). Il faut en outre s'attendre à ce que l'exploitation des NLFA ne soit pas rentable sur le long terme, ce qui pèsera encore davantage sur les finances publiques.

Pour la convention sur les prestations de 2003 à 2006 conclue entre la Confédération et les CFF, les Chambres fédérales ont défini un plafond de dépenses de 6 mrd fr., en hausse de 3,9% par rapport à la période 1999-2002. La hausse des dépenses d'investissement en faveur des CFF (hors FTP) explique cet accroissement des ressources supérieur à la moyenne. Les subventions de la Confédération pour le maintien de la qualité des infrastructures sont passées à 810 mio.fr. en 2002, une hausse de 4,2% par rapport à l'année précédente. Les contributions à l'exploitation ont augmenté de 2,1% et totalisent 494 mio.fr. Les CFF ont reçu 1,3 mrd fr. de contributions fédérales au total pour un chiffre d'affaires total (subventions comprises) de 6,3 mrd fr. Ce chiffre comprend 618 mio.fr. (-3,1%) d'indemnités compensatrices pour le trafic régional et la subvention du ferroutage. Une certaine stabilisation semble possible pour les autres domaines des transports publics. La réforme des chemins de fer 2 devrait renforcer la compétitivité du rail et optimiser l'efficacité des

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour les transports, par fonctions (2001, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2001

entreprises ferroviaires.

Le « programme d'allègement 2003 » de la Confédération prévoit une petite limitation de l'augmentation des dépenses pour les transports en commun, ventilée entre les FTP (150 mio.fr.) et la convention de prestations des CFF (130 mio.fr.). Mesuré à l'aune des dépenses prévues initialement pour 2006, 5 mrd fr. environ, cela correspond à un recul des dépenses de quelque 6%. Ainsi, la croissance effrénée sera légèrement ralentie.

Pour les routes, la Confédération planifie une croissance annuelle des dépenses de 1,8% seulement. Un des principaux facteurs favorisant les dépenses pour les routes est l'entretien des routes nationales, un poste qui augmente de 8,2% par an en moyenne. Ce poste prévoit des moyens supplémentaires pour optimiser la sûreté des tunnels. Les contributions en faveur des routes principales restent stables. Des voix se font pressantes afin que l'Etat finance les mesures nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement actuels et prévisibles dans le trafic d'agglomération ou sur le réseau des routes nationales. Les postulats correspondants ont été intégrés, d'une part, dans l'initiative Avanti des fédérations routières suisses (projet retiré) et, d'autre part, dans le contre-projet du Parlement, rejeté en votation populaire.

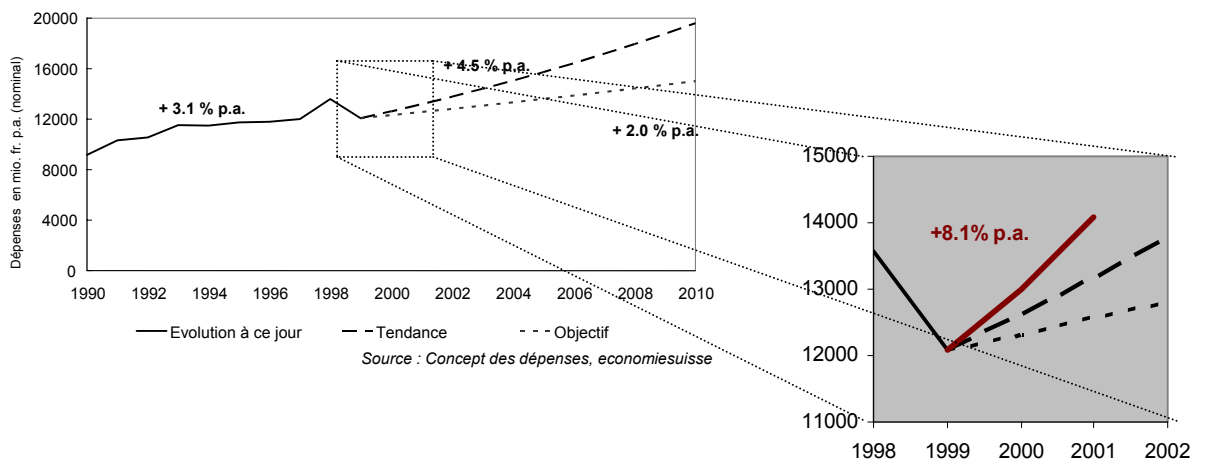
Le « programme d'allègement 2003 » de la Confédération comprime les dépenses dans le domaine des routes de 211 mio.fr. (dont 120 mio.fr. pour la construction des routes nationales), un allègement relativement modeste (6,7%), si l'on considère le volume prévu dans le plan financier pour 2006 (3,2 mrd fr.).

Compte tenu des grands projets en matière de transports publics, de leur coût incertain et de l'augmentation des investissements exigée en faveur de l'infrastructure routière, 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 transposition des lignes directrices et mesures esquissées dans le Concept des dépenses devrait permettre de ramener cette évolution à 2,0% par an.

Carton rouge pour l'évolution effective des dépenses

En 2000, les dépenses de transport ont augmenté de 7,7% par rapport à l'année précédente. En 2001, elles ont gonflé encore davantage : un volume de dépenses de 14,1 mrd fr., soit une hausse de 8,4%. Ces hausses sont supérieures au taux de croissance de 4,5% par an admis comme tendance dans le Concept des dépenses et vaut un carton rouge à ce groupe de tâches pour les deux années. L'évolution des dépenses pour les années sous revue dépasse également l'accroissement moyen de 3,1% par an enregistré entre 1990 et 1999.

Evolution des dépenses de transport de la Confédération, des cantons et des communes (1990-2010), en mio.fr.



Source : Evolution actuelle du DFF

Les causes principales de cette hausse marquée des dépenses en 2000, par rapport à l'année précédente, sont les importantes dépenses supplémentaires pour les grands projets ferroviaire et les CFF (17,3%). Ce sont principalement les investissements dans les quatre grands projets (NLFA, Rail 2000, raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau de trains à grande vitesse et optimisation de la protection contre le bruit le long des voies de chemins de fer) qui sont responsables de l'accroissement des dépenses. Les dépenses pour le trafic régional se sont inscrites en léger recul par rapport à l'année précédente. Les transports en commun ont absorbé 8,5% de ressources supplémentaires au total. L'augmentation des dépenses pour les routes est restée modérée (0,7%). Les dépenses pour les routes communales ont légèrement reculé.

La forte hausse des dépenses observée en 2001 tient principalement à la création d'une nouvelle compagnie aérienne nationale (1,1 mrd fr.). L'extension des transports en commun a bénéficié de moyens supplémentaires au niveau fédéral. Comme en 2000, l'accroissement des dépenses est lié aux investissements importants réalisés en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires avec les recettes affectées (redevance poids lourds liées aux prestations et part de la TVA). En 2001, les CFF ont reçu 1,2 mrd fr. de la Confédération. Cette dernière a aussi versé 637 mio.fr. aux CFF à titre d'indemnités. Les dépenses pour le trafic régional ont quelque peu reculé. Dans l'ensemble, les dépenses pour les transports en commun ont progressé de 0,9% par rapport à 2000 tous niveaux étatiques confondus. Dans le domaine des routes, les dépenses se sont alourdies de 2,9%, sachant que les communes ont subi la hausse la plus forte.

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 pour des réformes doivent encore être prises en considération.

Les lignes directrices pour une politique des transports durable et viable

Une infrastructure en matière de transports performante, progressiste, 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 harmonisée le plus possible. De plus, il faut venir à bout des goulets d'étranglement actuels et prévisibles. La concurrence en-

tre modes de transport doit être aussi libre que possible. Il faut donc éviter les subventions croisées. 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 ne faut pas se borner à prendre en considération les coûts externes, mais également tenir compte des avantages externes. La desserte de base doit être assurée, mais les besoins motivés par des raisons de politique régionale doivent être dans toute la mesure du possible couverts par les collectivités publiques directement intéressées – grâce à l'autonomie financière élargie prévue dans le cadre de la RPT.

Dans le domaine des transports, il faut adopter le principe de l'équivalence selon lequel l'utilisateur doit couvrir lui-même les coûts de l'utilisation des infrastructures. Dans le domaine des routes, il y a lieu d'envisager la privatisation de la construction voire de l'exploitation des grands ouvrages et des réseaux ou tronçons fermés qui forment un ensemble cohérent, ce qui 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 identifier des problèmes de capacité, il convient d'examiner sérieusement l'introduction d'un système de péage routier ponctuel (road-pricing system) en tant qu'instrument de financement et d'orientation. Il devrait en résulter également un abaissement de l'impôt sur les huiles minérales ou des impôts des cantons concernés.

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, il faut, d'une part, réaliser les grands projets ferroviaires commencés en respectant délais et budgets et, d'autre part, aller de l'avant avec des projets d'avenir dans lesquels l'offre doit toujours correspondre aux besoins. Cela implique l'abandon de projets d'extension non urgents, la réduction des surcapacités (tronçons non rentables du trafic régional par exemple) et la recherche de synergies entre les différents fournisseurs de prestations ou modes de transport. 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 RPT, 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 et souhaitable, 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 doit veiller par des

conditions-cadre appropriées à assurer une infrastructure aéroportuaire performante de manière à maintenir les liaisons du trafic aérien international. Afin de garantir durablement l'efficacité du système, il convient de poursuivre les efforts visant à supprimer les distorsions de concurrence, notamment dans le cadre des accords bilatéraux sur le transport aérien. A moyen terme, il serait bon que la Confédération vende ses parts dans Swiss.

Commentaire

Les dépenses de transport suivent une courbe nettement ascendante – le plan financier 2004-2006 de la Confédération le montre une nouvelle fois. La responsabilité en incombe aux grands projets de transports en commun, l'entretien croissant des routes nationales et les investissements massifs exigés dans les routes nationales. Cela ne modifie pas radicalement le programme d'allègement 2003 de la Confédération. Une infrastructure performante et progressiste est un facteur essentiel pour la population et l'économie, c'est pourquoi le gouvernement lui accorde très justement le degré de priorité qui lui revient. Il est néanmoins nécessaire 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.

Seule une véritable concurrence peut améliorer le rapport entre les prestations et le prix de l'offre ferroviaire. L'économiesuisse a la conviction que telle 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 permettra de réaliser des progrès dans ce sens. En effet, elle harmonisera le financement de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des lignes privées. La création de bureaux indépendants pour l'adjudication des sillons doit permettre un accès non discriminatoire au réseau.

D'autres mesures possibles, dont l'effet potentiel sur les finances est jugé considérable à moyen et long terme, consistent à optimiser l'efficacité de la distribution de subventions pour les transports publics. Selon le Concept des dépenses, cela concerne par exemple le système d'indemnisation destiné à assurer les besoins d'amortissement des CFF (maintien de l'appareil de production) dans lequel il importe d'éviter une double subvention (d'abord pour la mise en place de l'infrastructure et ensuite pour le maintien de l'appareil de production). L'augmentation radicale du montant en faveur du maintien de la qualité des infrastructures des CFF dans le plan

financier de la Confédération montre combien cette préoccupation est d'actualité. De plus, comme les CFF deviennent plus concurrentiels du fait de la mise en service de nouvelles lignes, il est possible de relever l'objectif et d'adapter le cadre financier pour l'infrastructure. La desserte de base dans les transports régionaux doit répondre à des exigences minimales en matière de demande. Lors de l'octroi de concessions, il s'agit de faire jouer la concurrence. 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 l'abandon d'éléments du projet ou leur redimensionnement.

Pour ce qui concerne les routes, le Concept des dépenses suggère d'impliquer davantage de privés dans la construction et l'exploitation des routes nationales ou de prévoir des solutions d'économie mixte. Il serait ainsi possible de réduire l'impôt sur les huiles minérales et de supprimer la vignette autoroutière. Des solutions similaires à celles proposées pour les routes nationales sont envisageables pour les grands projets relatifs aux routes cantonales. ER

Pour toute question :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch