

FICHES THEMATIQUES : INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

maintenir durablement les infrastructures de transport

L'infrastructure ferroviaire et routière de la Suisse est très bonne en comparaison internationale. Mais les goulets d'étranglement se multiplient sur le réseau routier et commencent à se dessiner sur le réseau ferroviaire. Le principal problème de la politique suisse des transports est le recours insuffisant à des critères de rentabilité lors du choix des projets et leur financement. Celui-ci ne tient pas assez compte du principe selon lequel le consommateur de prestations doit les financer (principe de causalité). Ainsi, la route finance aujourd'hui une part considérable de l'infrastructure ferroviaire.

- ▶ Actuellement enchevêtré, le financement doit devenir plus transparent.
- ▶ Il faut renoncer à tout nouveau financement croisé entre les moyens de transport. De tels mécanismes créent de fausses incitations et rendent un financement durable impossible.
- ▶ C'est surtout dans le domaine du rail que les prix doivent davantage respecter le principe de causalité.
- ▶ Les ressources financières des pouvoirs publics étant limitées, il y a lieu d'établir des priorités entre les projets d'infrastructures sur la base de critères de rentabilité macroéconomiques et de gestion d'entreprise.

LA MOBILITE S'ACCROIT

Les goulets d'étranglement sur la route et sur le rail

Les Suisses sont de plus en plus mobiles et, surtout, parcourent des distances de plus en plus longues. Entre 1970 et 2007, les prestations de transports exprimées en personnes-kilomètres (kilomètres parcourus par toutes les personnes transportées) ont doublé. Environ 80 % des prestations de transport de personnes et 60 % environ des prestations de transport de marchandises (en tonnes-kilomètres) passent par la route.

LE TRANSPORT DE PERSONNES

La voiture reste le moyen de transport dominant.



La route et le rail bien positionnés en comparaison internationale

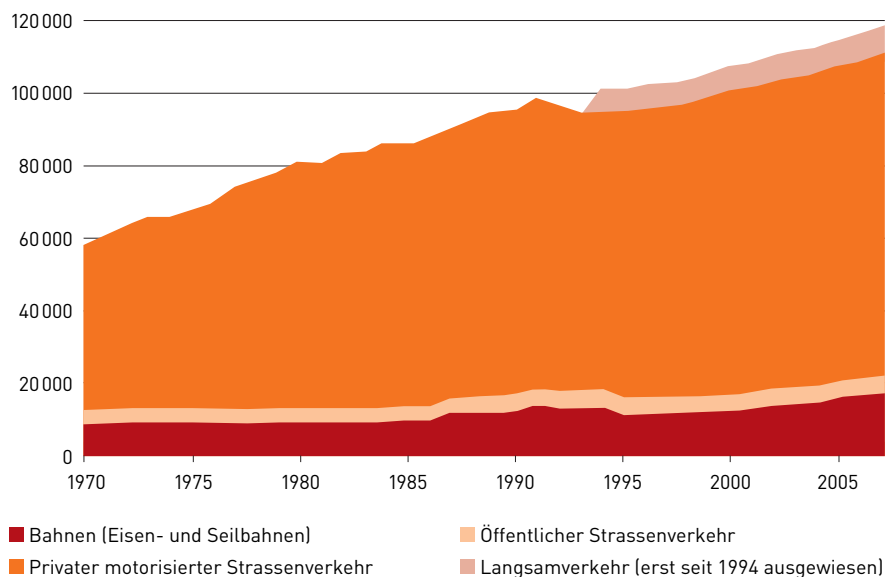
Les réseaux suisses de transport sont bien positionnés en comparaison internationale. L'infrastructure ferroviaire compte parmi les meilleures au monde. L'infrastructure routière est également remarquable. Les routes présentent toutefois d'importants goulets d'étranglement et ceux-ci se font aussi de plus en plus fréquents sur le rail.

DOUBLEMENT

Les prestations de transport en Suisse ont progressé de manière fulgurante depuis 1970. Le trafic routier motorisé privé en particulier a enregistré une forte croissance.

Evolution des prestations de transport en Suisse entre 1970 et 2007

En millions de personnes-kilomètres



Source : Office fédéral de la statistique 2010

Financement peu transparent

Le financement est le plus grand problème de la politique suisse des transports. Il manque de transparence et n'est pas aménagé selon le principe de causalité. C'est ainsi qu'aujourd'hui, les coûts des transports publics sont beaucoup plus élevés que les prix demandés. Le détenteur d'un abonnement général paie 10 centimes par kilomètre en moyenne, alors que les coûts qu'il occasionne s'élèvent à 16 centimes par kilomètre. Les taxes n'étant pas affectées à un usage suffisamment précis, l'utilisation des ressources est par conséquent peu transparente. Quelque 2 milliards de francs générés par les redevances routières sont destinés à d'autres fins que la route.

EN BREF

FINANCEMENT DES TRANSPORTS

Les dépenses en faveur des infrastructures de transport sont en partie couvertes par des recettes affectées telles l'impôt sur les huiles minérales, la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), le produit de la vente de la vignette auto-routière ainsi que le pour-mille de TVA. Elles sont aussi assurées en partie par les ressources générales (de la Confédération) ou par le recours à l'endettement (y compris les avances).

Le financement des transports passe par divers fonds alimentés par des recettes affectées et par les ressources générales de la Confédération. Les moyens destinés au financement spécial de la circulation routière (FSCR) proviennent de l'addition des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (50 %), du supplément d'impôt sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Ils sont utilisés avant tout pour la construction et l'entretien des routes nationales, des routes principales et le transfert du transport de marchandises de la route au rail, ainsi que pour le financement des contributions générales aux cantons. Le Fonds d'infrastructure est né de la réorganisation du financement spécial de la circulation routière (FSCR) et est avant tout alimenté par ce dernier

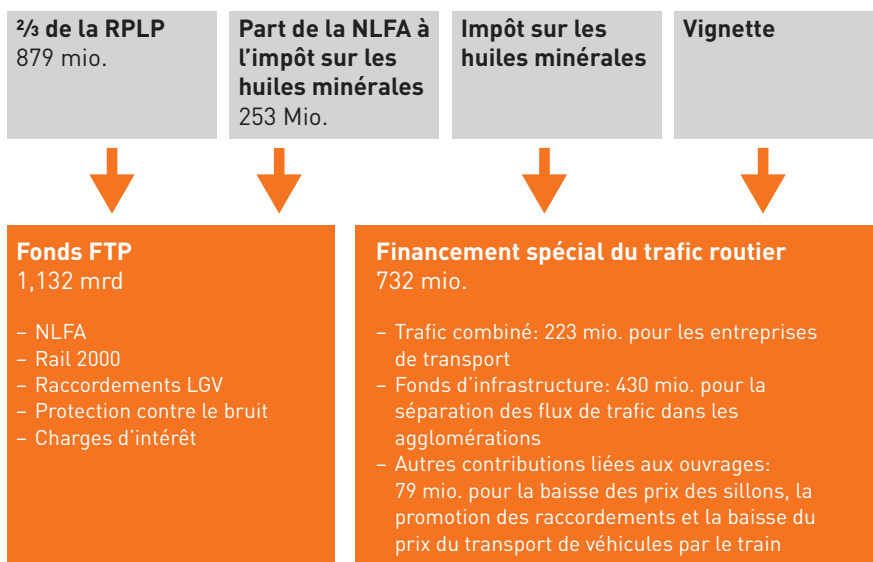
(une partie des revenus affectés de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière ainsi que de la réserve FSCR). Il finance les routes nationales, les routes principales des régions périphériques ainsi que les programmes d'agglomération (route et rail). Le Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP) est alimenté par les recettes de la TVA (pour-mille de TVA), par la RPLP et l'impôt sur les huiles minérales (variables, représentant respectivement un quart des coûts annuels des NLFA). C'est ainsi que sont financés les grands projets ferroviaires comme la nouvelle transversale alpine (NLFA), Rail 2000, le raccordement au réseau européen des lignes à grande vitesse ainsi que les installations de protection contre le bruit. Il apparaît clairement que l'utilisation concrète des recettes est très enchevêtrée et qu'elle ne respecte pas le principe de causalité. Une part importante des recettes routières ne bénéficient pas au trafic routier : c'est le cas de la moitié des impôts sur les huiles minérales, des deux tiers au moins de la RPLP ainsi que des recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles.

SUBVENTIONS CROISEES

Une part importante des recettes générées par la route sont destinées aux transports publics.

Près de 2 milliards de francs de subventions croisées

Recettes générées par la route destinées aux transports publics (2008)



Source : illustration d'economiesuisse fondée sur le budget 2008

Idéologies et conflits d'objectifs

La politique relative aux infrastructures de transport menée ces dernières années était éloignée de la réalité. De plus, les conflits d'objectifs sont nombreux. Bien que le transfert du trafic de marchandises de la route au rail soit ancré dans la Constitution, la priorité est accordée au transport ferroviaire de voyageurs. En outre, les réseaux exprès régionaux utilisent les mêmes sillons que le transport de marchandises et le trafic intervalles. Il n'est donc pas possible de satisfaire toutes les exigences. Quant à l'horaire cadencé, qui présente beaucoup d'avantages, il a pour effet qu'avec le développement des capacités tôt le matin et le soir, de nombreux trains circulent également la journée. Le taux moyen d'utilisation des places assises des trains sur les trajets intervalles ne se monte qu'à 30,9 %, celui des trains régionaux à 20,5 %.

FINANCEMENT ET PRIORISATION NON RESOLUS

Les recettes du rail couvrent à peine la moitié de ses dépenses. C'est la route et les pouvoirs publics qui couvrent le reste des coûts.

Déséquilibre entre les recettes et les dépenses pour le rail

La route contribue à financer d'autres moyens de transport. Le rail présente un taux d'autofinancement de près de 50 %. Autrement dit, il n'y a pas d'équilibre entre les coûts et leur couverture par les usagers. Si les prix ne reflètent pas suffisamment les coûts, on aboutit à une surconsommation. La qualité du transport ferroviaire augmente rapidement, presque exclusivement pour le transport des personnes. Cette situation révèle un problème fondamental si les prix n'augmentent que de manière marginale.

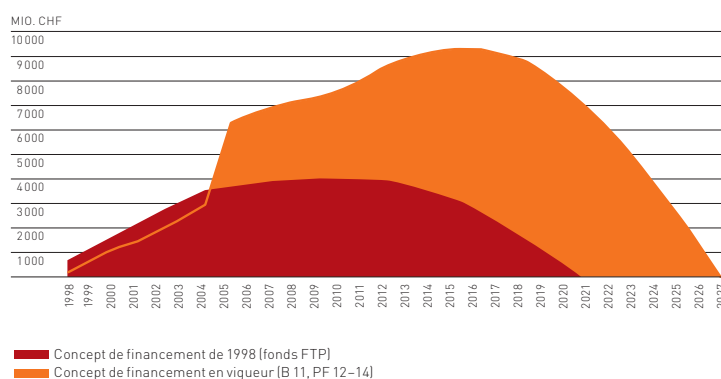
Vu la marge de manœuvre financière étroite du Fonds pour les grands projets ferroviaires et la baisse des recettes provenant des impôts sur les huiles minérales (les véhicules consomment moins de carburant), on peut se demander comment les projets partiels envisagés dans le cadre de Rail 2030 ou les coûts d'entretien (il y en a sans cesse de nouveaux) pourront être financés à l'avenir. Les diverses solutions proposées dans le cadre du fonds présentent certes l'avantage de permettre un financement à long terme sans qu'il soit nécessaire de mener des débats budgétaires annuels. Mais en même temps, elles comportent un danger : celui de faire perdre la vue d'ensemble des moyens disponibles ou d'un endettement démesuré du fonds. En outre, elles aboutissent souvent à un financement croisé et à un financement ne respectant pas le principe de causalité.

DEFAUT DE FINANCEMENT

L'endettement du Fonds pour les grands projets ferroviaires est immense.

Endettement supplémentaire du Fonds FTP par rapport au modèle de 1998

En millions de francs



Source: AFF, exposé de Fritz Zurbrügg lors de la Journée NLFA du 12 novembre 2010

Inconvénients pour la place économique suisse

A long terme, un système de transport qui a du succès auprès des consommateurs, mais qui ne peut être financé met tous les intéressés face à de grandes difficultés. De nouvelles extensions de capacités ne peuvent être réalisées ou doivent l'être par des acteurs qui ne tirent aucun avantage de ces nouvelles constructions et transformations. De telles évolutions nuisent finalement à la place économique.

LE FINANCEMENT CROISE NE RESOUT PAS LES PROBLEMES

Eviter les incitations à la surutilisation

Le financement des transports inquiète l'économie suisse. Un accroissement marqué de la transparence des flux financiers ainsi qu'une orientation accrue sur le principe de causalité sont essentiels.

L'initiative de l'ATE est nuisible

Au lieu de résoudre des problèmes, l'initiative de l'ATE en crée de nouveaux. Elle empêche l'émergence d'une solution durable pour financer les infrastructures de transport.

L'initiative de l'Association transports et environnement (ATE) « pour davantage de transports publics » va exactement dans la direction opposée. L'ATE propose de n'utiliser que la moitié des recettes affectées sur les huiles minérales pour la route (rendement net affecté de l'impôt sur les carburants). L'autre moitié serait utilisée pour la promotion des transports publics ferroviaires et routiers de voyageurs et pour le transfert du trafic marchandises de la route au rail. L'initiative de l'ATE ne résout toutefois aucun des problèmes de transport. Au contraire, elle en crée de nouveaux. Avec les exigences introduites par cette initiative, le financement des transports s'éloignerait encore davantage de la vérité des coûts et de prix fixés selon le principe de causalité. Ces exigences aboutiraient à des prélèvements beaucoup plus élevés sur l'essence et le diesel, à un moins bon entretien des routes et à une moins grande sécurité dans les transports. L'initiative de l'ATE est unilatéralement axée sur les transports publics et rend impossible tout nouveau développement des transports routiers, privés de ressources. Ainsi, ce texte durcit les fronts politiques et rend impossible l'élaboration d'une solution adéquate aux déficits de financement pour le rail et la route. La résolution des problèmes de financement dans les transports terrestres est un défi auquel il y aurait lieu de vouer tous les soins nécessaires, sans pression supplémentaire. Fin mars 2011, le Conseil fédéral a soumis en consultation des propositions de financement des transports qui vont fondamentalement dans la bonne direction. Un meilleur respect du principe de causalité est urgent et important. Les corrections apportées à ces propositions doivent encore être plus incisives sur certains points (solutions de fonds illimitées dans le temps, aménagement des réductions tarifaires ou accroissement de l'efficacité dans la répartition des tâches, avant tout dans le trafic ferroviaire, par exemple). Le danger d'un financement croisé accru entre la route et le rail est évident.

EN BREF

PEAGES ROUTIERS ET TARIFICATION DE LA MOBILITE

Le « road pricing » est une redevance destinée à financer l'utilisation des routes. Les principaux inconvénients d'un tel système est qu'il se concentre exclusivement sur un moyen de transport et qu'il s'accompagne de coûts de prélèvement élevés. Ces derniers se situent à au moins 30 % voire 40 % du produit encaissé. A titre de comparaison, le coût du prélèvement de l'impôt sur les huiles minérales représente 1,5 % du produit brut de l'impôt. Afin que l'introduction de péages routiers ait un sens sur le plan économique, il faudrait que les coûts soient compensés par un avantage substantiel. La tarification de la mobilité (« mobility pricing »), qui englobe les deux modes de transports que sont la route et le rail, constitue un meilleur modèle. A ce jour, aucun concept de ce genre n'a été mis au point dans aucun pays. En particulier dans les transports publics où le degré d'autofinancement est généralement plutôt bas (environ 50 %), une taxe d'utilisation liée à

l'heure, au lieu et aux prestations pourrait tout à fait tenir lieu d'instrument de financement adéquat. Un péage limité exclusivement au transport routier est très insuffisant. Il induit une distorsion des prix entre les modes de transport et ne contribue pas à résoudre durablement les problèmes de capacités.

Une analyse critique des solutions basée sur des fonds est nécessaire

Améliorer la transparence du financement des transports est un objectif primordial. Voilà pourquoi l'orientation des projets du Conseil fédéral est fondamentalement juste. Le respect du principe de causalité et la transparence des flux de financement doivent être améliorés. Par ailleurs, plusieurs questions restent sans réponse et divers points doivent être corrigés. La création du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer) prévue et son financement par les mêmes sources que le Fonds FTP risquent de cimenter le financement croisé entre la route et le rail. Le fonds FTP, à vocation temporaire, a été créé pour financer des projets de transport public nationaux. Des solutions illimitées renferment le risque d'induire des distorsions à long terme et suppriment la nécessité de régulièrement demander l'approbation des citoyens pour ce qui concerne le financement. Le FInFer, quant à lui, financera également des projets régionaux. Des questions subsistent aussi en ce qui concerne la transparence des flux financiers. Les fondements sont toujours insuffisants, en particulier en ce qui concerne les coûts d'entretien et d'exploitation des transports publics (pour l'exploitation de la NLFA, par exemple). Comme le propose le Conseil fédéral, les dettes du fonds FTP doivent impérativement être remboursées. Sans quoi l'on se met en infraction avec la règle du frein à l'endettement. Dès 2017 au plus tard, il faudra consacrer comme prévu au moins 50 % des recettes affectées du fonds FTP (RPLP et TVA) au remboursement des dettes de ce fonds. Cette règle devra impérativement être respectée.

l'économiesuisse est critique à l'égard de l'introduction de nouveaux impôts et taxes. Il convient par principe d'éviter cette mesure. Ainsi, lorsque des moyens supplémentaires sont nécessaires, il convient de commencer par adapter les priorités en matière de dépenses. De plus, il importe d'exploiter systématiquement les gains d'efficacité dans le domaine concerné. Et, si les ressources sont effectivement augmentées, leur hausse doit aboutir à un accroissement net de la prospérité.

Ne pas négliger les frais d'entretien des infrastructures

Sous l'angle des frais d'entretien et d'exploitation en particulier, les dépenses publiques de transport sont en concurrence avec d'autres dépenses publiques. Pour pouvoir conserver durablement l'atout comparatif que représente des infrastructures de haute qualité, il convient de mobiliser d'importantes ressources financières. Aussi les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des infrastructures étatiques de transport ne doivent-ils plus être conditionnés par l'accroissement ininterrompu des dépenses sociales. Les négligences en matière d'entretien des réseaux de transport font sentir d'autant plus durement leurs effets qu'elles se sont accumulées longtemps. Des infrastructures (de transport) efficaces revêtent une très grande importance pour l'économie et la société.

La progression des dépenses consacrées aux assurances sociales menace d'évincer les investissements en faveur des infrastructures.

LE PRINCIPE DE L'UTILISATEUR-PAYEUR

Moins d'idéologie, plus de politique concrète

Les représentations ou convictions idéologiques relatives au supposé pilotage des flux de trafic doivent être laissées de côté. L'objectif consiste à assurer à long terme la mobilité des biens et des personnes. Pour cela, il est impératif de mettre sur pied des infrastructures de transport bénéficiant d'un financement durable. Il ne faut pas cibler un mode de transport en particulier : rail, route, mobilité douce (vélo et marche à pied) ou aviation. Chacun connaît fort bien ses propres exigences et besoins. Il faut donc veiller, loin de toute approche idéologique, à ce que les signaux de prix (pour prendre un cas simple, les prix des billets et des carburants) reflètent le niveau de rareté considéré. Par ailleurs, les conflits d'objectifs doivent être évités.

Transparence améliorée et redynamisation du principe de causalité

Le système de financement actuel, opaque et source de distorsions, doit immédiatement être corrigé et l'utilisation des infrastructures améliorée. Le financement doit reposer sur le principe de causalité. Cette approche supprime les incitations aux dépenses excessives et permet de maintenir globalement l'équilibre entre recettes et dépenses. Les financements croisés, comme celui de la route au profit du rail que l'on observe aujourd'hui, sont nuisibles. Il convient en particulier de les supprimer également lorsque le mode de transport qui produit les recettes ne peut pas financer l'élimination de ses propres goulets d'étranglement.

Les efforts visant à améliorer l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, que souhaite le Conseil fédéral pour le financement des transports dans le domaine routier, doivent aussi, et tout particulièrement, porter sur le trafic ferroviaire.

PRINCIPE DE CAUSALITE

A l'heure actuelle, les usagers ne paient qu'une fraction des coûts qu'ils occasionnent. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'assurer le financement durable des infrastructures ferroviaires.



Priorités claires pour les nouveaux projets d'infrastructure

Pour les projets d'extension des réseaux de transport, des critères de rentabilité de gestion d'entreprise et macroéconomiques doivent être respectés et les coûts et les avantages de nouvelles infrastructures de transport soigneusement étudiés et mis en balance.

L'utilité économique d'une infrastructure de transport revêt une importance primordiale. En principe, il convient donc d'accorder la priorité aux projets qui fournissent le plus efficacement les prestations voulues et qui contribuent ainsi de manière substantielle à la création de valeur ajoutée en Suisse. Dans une perspective nationale, il est souhaitable de ne pas utiliser les fonds fédéraux pour financer en priorité des projets à caractère régional, mais d'investir dans des projets qui bénéficient à l'ensemble de la place économique. L'offre de transport doit autant que possible être financée par le marché. Il faut systématiquement étudier le potentiel des partenariats public-privé (PPP) et y recourir. Cela dit, le critère de la rentabilité a toute son importance aussi pour les projets qui bénéficient de financements publics. Les coûts uniques et récurrents de l'infrastructure doivent être financés.

Les frais d'exploitation et d'entretien sont également importants

De plus, il faut impérativement accorder plus d'attention aux frais d'exploitation et d'entretien. Les investissements sont certes importants et le plus souvent considérables, mais ils ont un caractère unique. En revanche, les frais d'exploitation et d'entretien se perpétuent et sont légués aux générations futures.

Réduire les dettes

Les dettes accumulées - dues entre autres à la politique de transports publics expansive pratiquée ces dernières années par le DETEC - doivent être amorties le plus rapidement possible. Aussi longtemps que les dettes et les coûts d'entretien et d'exploitation ne sont pas financés, il faut renoncer à développer les transports publics.

Tarification de la mobilité plutôt que péage urbain

A long terme, il faut tendre à la tarification de la mobilité - à ne confondre en aucun cas avec le péage urbain (péage routier) ! Il s'agit d'une tarification de tous les moyens de transport, qui tient compte du moment auquel on les utilise et du lieu. En taxant la mobilité, il est tout aussi essentiel de veiller à ce que d'autres éléments pénalisant (fiscalement) la mobilité soient remplacés et que les frais de prélèvement de la taxe demeurent relativement modestes.

INFORMATIONS

Dossiers et liens

≥ www.economiesuisse.ch/infrastructures

≥ [Rapport sur les infrastructures](#)



Votre personne de contact chez economiesuisse :

Dominique Rochat
Responsable de projets Infrastructures, énergie et environnement
dominique.rochat@economiesuisse.ch