

Financement futur des infrastructures routières et ferroviaires

Avec les goulets d'étranglement qui menacent, les besoins d'investissement dans les infrastructures routières et ferroviaires ne feront qu'augmenter à l'avenir. Rail 2030, le prochain grand projet ferroviaire, prévoit jusqu'à 21 mrd fr. d'investissements. La question est donc de savoir si ce genre de grands projets peut être financé sans affaiblir par la même occasion le financement des routes.

Position d'economiesuisse

Le système actuel de financement est opaque et biaisé. Il doit être corrigé de toute urgence. Le nouveau concept doit se fonder sur un financement *respectueux du principe de causalité*, car une telle approche permet d'opérer un désenchevêtrement systématique des flux de financement entre la route et le rail. Le concept proposé par economiesuisse garantit à long terme des ressources suffisantes pour le financement de futurs grands projets ferroviaires et routiers, dont le projet Rail 2030 esquissé l'année dernière par le Conseil fédéral. Il permet également de renoncer à toute augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales.

11 mai 2009

Numéro 12

dossierpolitique

Financement plus respectueux du principe de causalité pour les infrastructures de transports

Les besoins d'investissement continuent d'augmenter

Le réseau routier et ferroviaire suisse, que l'on s'accorde à considérer comme performant, a fait l'objet d'un développement constant durant des décennies. Des goulets d'étranglement le menacent pourtant, qui feront augmenter à l'avenir les besoins d'investissement dans les infrastructures routières et ferroviaires. La construction et l'entretien des infrastructures de transports sont toutefois extrêmement coûteux. Les ressources financières publiques étant limitées, il est nécessaire de définir des priorités claires et d'appliquer des modèles de financement durables. Les instruments financiers actuels ne remplissent cependant leur fonction que de manière insuffisante. A moyen terme, les ressources risquent de manquer, notamment pour le financement des routes. Avant toute décision portant sur de douloureuses augmentations d'impôts, il convient de questionner le financement actuel des transports de manière critique. Le concept élaboré par Economiesuisse vise à corriger les faiblesses du système de financement actuel. Les prochaines étapes d'extension des infrastructures de transports doivent être planifiées et financées sur une nouvelle base.

Le financement de la route et du rail n'est pas garanti

Bien que les débats parlementaires sur la prochaine étape d'élargissement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) viennent à peine de se terminer, le Conseil fédéral a d'ores et déjà annoncé qu'il présenterait d'ici à 2010 une procédure de consultation pour la prochaine grande phase de travaux. Deux propositions sont avancées, chacune avec des projets d'ampleur différente (entre 12 et 21 mrd fr.). Le Conseil fédéral a déjà mentionné des sources de financement possibles, notamment la poursuite du fonds de financement pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). Or les projets adoptés sollicitent déjà ce fonds au-delà de ses capacités. Il a fallu ainsi prolonger le délai de remboursement de la dette et relever la limite des avances de la Confédération. Il n'est pas possible dans ces circonstances de financer en temps utiles d'autres projets via le fonds FTP. L'utilisation de ce fonds fait aussi courir le risque d'un maintien ou d'une multiplication des subventions croisées, c'est-à-dire de ressources du transport routier transférées à l'extension des infrastructures ferroviaires. Selon les prévisions du Conseil fédéral, le financement des routes sera insuffisant dans quelques années. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'il faut interpréter la volonté d'augmenter de 22 centimes par litre la surtaxe sur les huiles minérales dans les années à venir, comme annoncé dans les documents de la procédure de consultation concernant la suppression des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales¹. Le monde économique se voit donc dans l'obligation de prendre rapidement position. La forte imbrication des flux financiers entre la route et le rail empêche de traiter séparément le financement des infrastructures ferroviaires et routières.

Financement actuel des infrastructures de transports

Financement complexe

Aujourd'hui, le financement des transports est extrêmement complexe et manque de transparence (cf. graphique 1). Cette année, plus de 8,7 mrd fr. sont affectés au niveau fédéral aux dépenses pour les transports. Avec une part de 15 %, les transports sont le deuxième poste de dépenses du budget fédéral². Près de 5 mrd fr. sont financés par des recettes affectées (impôt sur les huiles minérales, RPLP, vignette autoroutière, pour mille de TVA). Le solde provient des ressources générales ou est financé par l'endettement (avances comprises). L'utilisation concrète des ressources apparaît comme sensiblement plus compliquée. Il faut noter ici que près de 2 mrd fr. provenant des recettes sur les taxes

¹ Rapport sur la procédure de consultation concernant l'arrêté fédéral sur le programme de suppression des goulets d'étranglement du réseau de routes nationales et la libération des ressources.

² Sans tenir compte du groupe de tâches finances et impôts qui contient les parts de tiers, les contributions de péréquation financière, les recherches de fonds, la gestion de la fortune et de la dette et qui est ainsi soustrait à une gestion active. Avec une part de 30 %, la prévoyance sociale représente le premier domaine de compétences.

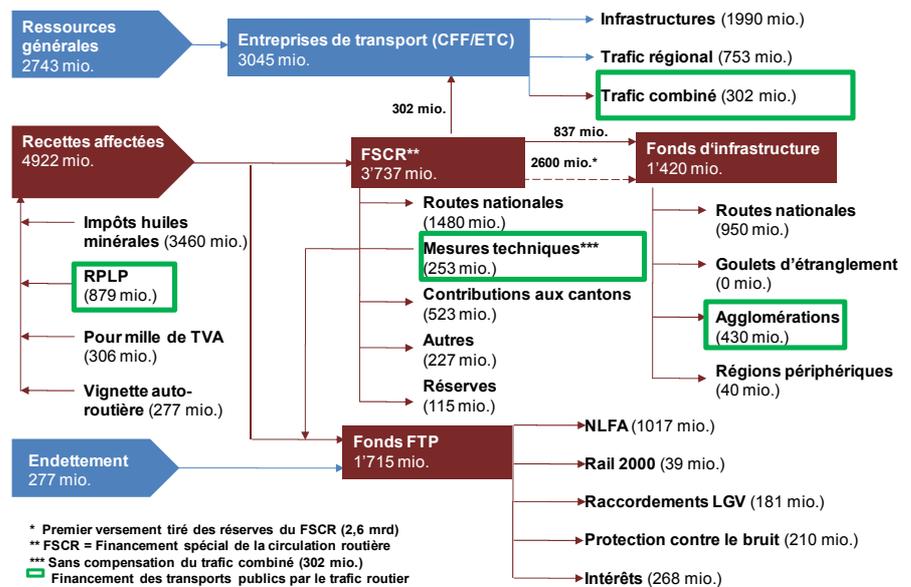
Subventionnement croisé des transports publics par le transport routier

routières sont transférés aux autres modes de transport. Cette somme ne comprend pas 2,3 mrd fr. de taxes routières qui ne servent pas au financement des transports (la moitié de l'impôt sur les huiles minérales, un tiers de la RPLP ainsi que les recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles). En dépit du transfert massif des ressources du trafic routier au niveau fédéral, les taxes routières ont jusqu'à présent permis de financer en totalité les routes nationales selon le principe de causalité. La situation de départ est différente pour les transports publics, dont le taux d'autofinancement s'établit à environ 50 % seulement.

Le subventionnement croisé des transports publics par le transport routier crée de mauvaises incitations et fausse la réalité des coûts des différents moyens de transport. C'est pourquoi il convient de remodeler complètement le mode de financement actuel des transports. Les flux financiers opaques et biaisés entre les différents modes de transport (en particulier la route et le rail) doivent être complètement désenchevêtrés.

Le financement actuel des infrastructures de transports est extrêmement complexe. Trois sources de financement existent pour les dépenses (FSCR, fonds d'infrastructure, fonds FTP), mais elles sont étroitement liées. Le fonds d'infrastructure est financé exclusivement par le FSCR et l'argent des routes va au fonds FTP. Les transports ferroviaires bénéficient également des recettes provenant des taxes routières (RPLP, taxe sur les huiles minérales), si bien qu'ils profitent d'un subventionnement croisé de la part des transports routiers.

Graphique 1 : Flux de financement pour le transport routier et ferroviaire au niveau fédéral



Source : Budget 2008, schéma d'economiesuisse

Principes de financement des transports pour l'avenir

Le futur concept de financement doit satisfaire aux exigences suivantes :

- **Financement plus respectueux du principe de causalité** : Celui qui génère des coûts en matière de transports ou exige de nouveaux investissements doit fournir une contribution proportionnelle à son utilisation (principe de causalité). Les recettes provenant des taxes routières doivent de nouveau servir à financer davantage les infrastructures routières. Pour les transports ferroviaires, les principaux bénéficiaires des travaux doivent à l'avenir participer autant que possible au financement.
- **Respect du principe de subsidiarité** : Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation (Constitution fédérale, art. 43a, al. 2). Ce principe doit également s'appliquer davantage dans le domaine des transports. La Confédération ne peut pas subvenir à tout, en particulier en ce qui concerne le trafic régional et le trafic d'agglomération. La Confédération devrait avoir pour tâches la

construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures de transports d'importance nationale. Les cantons et les communes doivent contribuer au financement au prorata de l'intérêt régional des travaux.

- **Prise en considération de l'utilité macroéconomique et microéconomique :** Au lieu d'un volume d'investissement prédéfini au niveau politique, seuls les projets ayant une réelle utilité macroéconomique et microéconomique doivent être réalisés. Des études de rentabilité, des comparatifs des taux de fréquentation et des analyses coût-utilité doivent également permettre de définir clairement les priorités, et ce aussi pour des lignes et des projets particuliers (les projets présentant également une utilité nationale passent ainsi avant ceux dont l'intérêt est strictement régional). Par ailleurs, seuls les projets disposant d'un financement peuvent être réalisés.
- **Prise en considération des générations futures :** Les revenus des générations futures ne doivent pas être entamés. Nos descendants profitent non seulement de nos investissements dans les infrastructures, mais participent également à leurs coûts d'entretien, d'exploitation et de remboursement. Les projets qui semblent importants et pertinents aujourd'hui pourraient être relégués demain à des niveaux de priorité secondaires. C'est pourquoi il convient de respecter davantage le principe qui veut que la génération qui construit une infrastructure soit également celle qui la finance.

Perspective de financement des routes – Mise en œuvre du concept de financement

Dans son rapport de consultation sur le programme de suppression des goulets d'étranglement, le Conseil fédéral propose une augmentation massive de la surtaxe sur les huiles minérales ainsi que le maintien, voire l'extension du transfert des ressources du trafic routier vers les transports publics. Une augmentation de 22 centimes de la surtaxe sur les huiles minérales équivaut à une hausse de 73 % de l'imposition ou à une nouvelle ponction annuelle de 1,4 mrd fr. sur les transports routiers. Cette proposition doit être refusée pour les raisons suivantes :

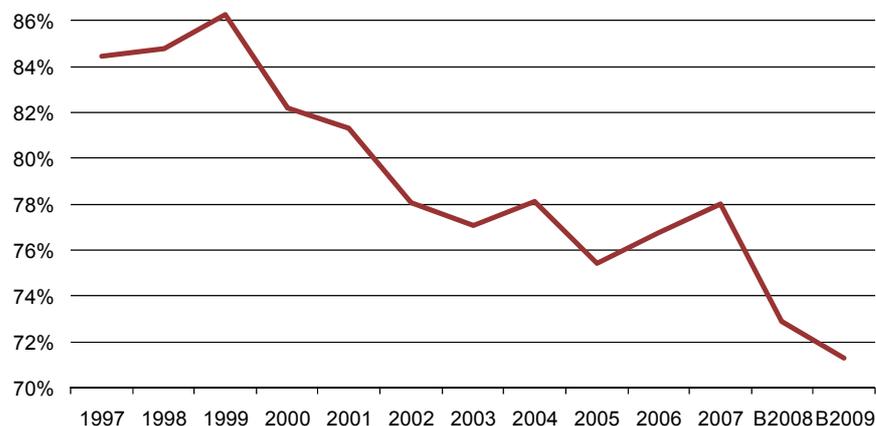
- Un financement des infrastructures de transports (rail et route) plus respectueux du principe de causalité offrirait davantage de ressources à la route. Près de 2 mrd fr. provenant des recettes sur les taxes routières sont alloués chaque année à d'autres modes de transport. Un autre volet de 2,3 mrd fr. est versé dans les caisses de la Confédération et des cantons sous forme de ressources générales. Au cours des dernières années, la part du FSCR dédiée aux routes a massivement reculé (cf. illustration). La part des taxes routières effectivement allouée aux routes se situe aujourd'hui à peine au-dessus de 40 %³.

³ Taxes routières : taxes sur les huiles minérales grevant les carburants, impôt sur les véhicules automobiles, redevance sur le trafic des poids lourds, redevances pour l'utilisation des routes nationales.

Le détournement des ressources du trafic routier provenant du financement spécial de la circulation routière (FSCR) au profit des transports publics et d'autres postes de dépenses s'est fortement intensifié au cours des dernières années. En 2009, 1 mrd fr. initialement prévu pour le FSCR a ainsi été porté au budget des transports publics. Sur cette somme, 398 mio.fr. sont affectés à l'élargissement des infrastructures de transports dans les agglomérations (fonds d'infrastructure), 312 au fonds FTP et 224 au transport combiné.

Graphique 2 : Financement spécial de la circulation routière – Part des dépenses allouée aux routes

En %, de 1997 au budget 2009



Source : divers comptes d'État

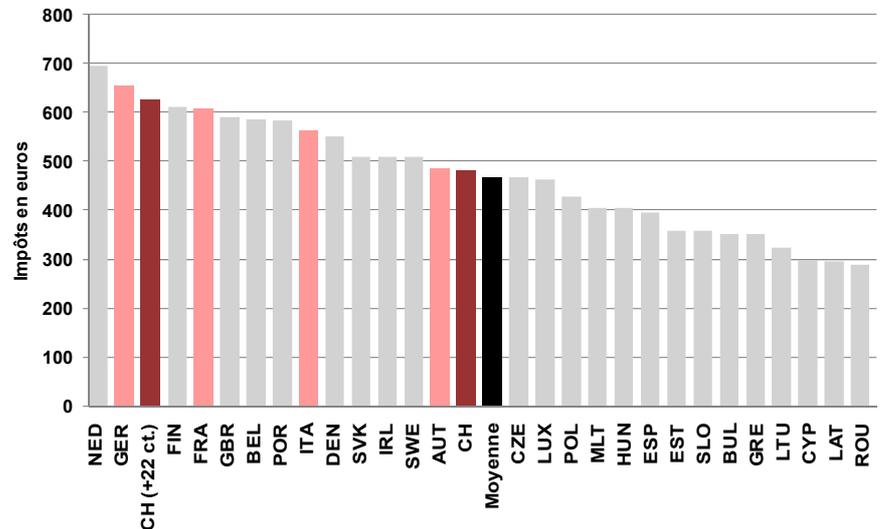
- Bien que la surtaxe sur l'impôt sur les huiles minérales soit fixée à 30 centimes depuis 1974, les recettes ont augmenté de près de 160 % en raison de la forte hausse du trafic entre 1974 et 2007. Pendant ce temps, l'indice national des prix à la consommation a gagné 140 % – une progression donc inférieure à celle des recettes fiscales. Les dépenses pour les routes nationales ont, quant à elles, enregistré une hausse de 104 %, une augmentation nettement moins forte que celle du renchérissement. Partant, l'argument du renchérissement ne saurait justifier un accroissement massif des impôts.
- Les dépenses du fonds d'infrastructure ne peuvent pas justifier une augmentation des taxes routières, car, à l'époque, on avait promis que le fonds d'infrastructure ne menacerait pas le FSCR⁴.
- L'augmentation importante des taxes sur les combustibles en Suisse ferait disparaître l'avantage concurrentiel important pour le pays. Ce sont l'économie et les consommateurs qui devraient en supporter les surcoûts.

⁴ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, 05.070), page 6283.

La taxation suisse sur les combustibles se situe aujourd'hui à peine au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Pourtant, les taux pratiqués en Suisse sont inférieurs à ceux des pays limitrophes. L'augmentation de 22 centimes de la surtaxe sur les huiles minérales détruirait cet avantage concurrentiel national. Seuls l'Allemagne et les Pays-Bas continueraient de pratiquer une taxation supérieure en comparaison. Pour les automobilistes suisses, il serait également avantageux de faire le plein en Autriche, en Italie ou en France.

Graphique 3 : Taxation des combustibles – La Suisse avant et après l'augmentation de la taxe

Taxe sur les huiles minérales pour 1 000 litres d'essence sans plomb 95



Source : Commission européenne, bulletin pétrolier, situation à la fin novembre 2008

- Les gains d'efficacité escomptés avec la nouvelle péréquation financière ne sont – chose incompréhensible – pas pris en compte. L'entrée en vigueur en 2008 de la nouvelle péréquation financière (RPT) était initialement censée apporter un gain d'efficacité considérable. La principale modification est que la Confédération est désormais le seul propriétaire des routes nationales et qu'elle est seule responsable de la construction/de l'élargissement, de l'entretien et de l'exploitation de ces routes. Selon le message sur la RPT, la « réorganisation du domaine des routes nationales recèle un potentiel d'économies considérable ». L'objectif était de réaliser, au terme des 10 premières années de mise en œuvre, un gain d'efficacité de quelque 15 % du coût total actuel sur une base comparable (réseau actuel ; indice de 2002). Peu de temps avant l'entrée en vigueur de la RPT, l'Office fédéral des routes (OFROU) lui-même soulignait que la RPT sonnait le glas de mécanismes complexes favorisant l'escalade des coûts. De tels facteurs doivent être pris en compte dans une approche globale du besoin de financement futur. Il ne faut pas en effet oublier que les projets du fonds d'infrastructure doivent être terminés et financés d'ici à 2028. Autrement dit, à partir de 2029, aucune ressource ne sera plus allouée au fonds d'infrastructure et tous les fonds disponibles iront au financement des routes.

Besoins d'entretiens en hausse

L'entretien courant est le seul domaine pour lequel il est impossible d'exclure, pendant un certain laps de temps, des besoins financiers accrus. Cette rubrique regroupe les dépenses supplémentaires éventuelles qui résulteraient d'un réseau de routes nationales étendu et vieilli : depuis 1990, 260 km de nouvelles routes nationales environ ont été mis en service. Quelque 134 autres kilomètres seront achevés d'ici dix ans. 71 % des routes nationales ont par ailleurs plus de 30 ans. Il devient impossible de repousser davantage des travaux de remise en état complète. En l'état actuel des choses, tant que des projets concrets d'extension des routes ne sont pas conclus et que les ressources du trafic routier continueront d'être détournées, il sera impossible d'entériner une augmentation des taxes routières pour la construction de nouveaux tronçons de réseau.

Davantage de projets pour le trafic d'agglomération

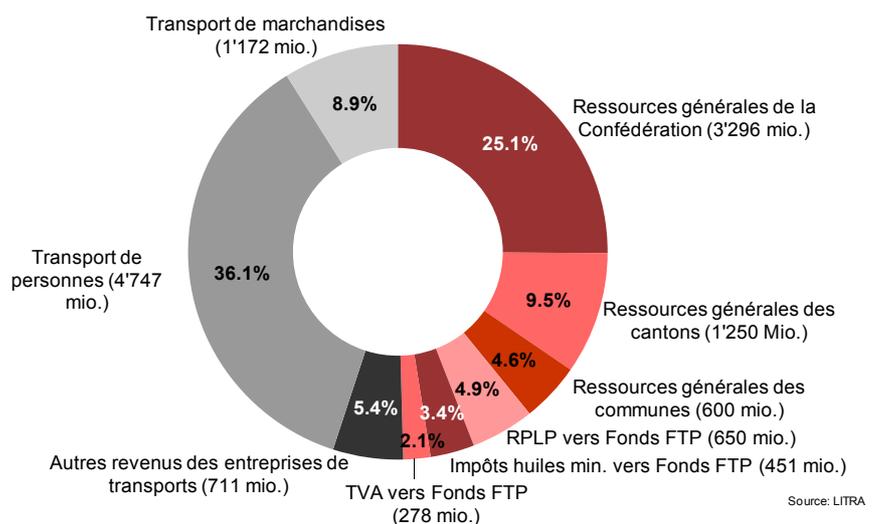
Perspective de financement du rail – Mise en œuvre du concept de financement

Après les projets ZEB, Rail 2030 est le plus vaste projet ferroviaire mis en discussion dans les années à venir. Comme annoncé par le Conseil fédéral, deux propositions intégrant des projets d'envergure différente (entre 12 et 21 mrd fr.) seront débattues. Principale différence entre les deux propositions, l'alternative la plus onéreuse prévoit des projets de grande ampleur pour le trafic d'agglomération. Aux termes des principes définis ci-avant, le financement de Rail 2030 pourrait être le suivant :

- **Cofinancement des cantons (220-440 mio.):** Une fois ZEB réalisé, les besoins augmenteront dans les agglomérations. C'est pourquoi, les cantons devraient à l'avenir contribuer au financement de projets ferroviaires pour un montant correspondant à l'utilité qu'ils en attendent. Le cofinancement serait assuré soit directement à partir de ressources générales, soit par des cessions des cantons sur leur part de la RPLP. Les cantons seraient ainsi incités à favoriser les projets présentant un ratio coût-utilité positif. Ils auraient aussi la possibilité d'agir sur le rythme des travaux de réalisation des infrastructures.
- **Augmentation de la contribution des entreprises ferroviaires (300-400 mio.):** En dépit de subventions importantes, le taux d'autofinancement des transports publics atteint seulement 50 %. Cette part doit être augmentée par des optimisations stratégiques, une réforme du système de fixation du prix des sillons et des appels d'offres. Une augmentation générale du prix du billet (mais seulement en tant que supplément d'infrastructure) serait également envisageable en complément, en tenant compte de l'évolution de la demande et des éventuelles opérations tarifaires spéciales visant à améliorer l'utilisation des capacités.

Les entreprises de transport public ne couvrent pas leurs besoins. Le taux d'autofinancement atteint à peine plus de 50 %. La Confédération, les cantons, les communes et les fonds FTP financent le reste.

Graphique 4 : Financement des transports publics 2005, en % et en francs



- **Contribution de la Confédération (300-400 mio.):** Comme envisagé initialement, le fonds FTP devra être dissous lorsque toutes les dettes auront été remboursées. Les investissements d'infrastructures sont une tâche de la Confédération inscrite dans la durée. Le fonds FTP a été constitué pour de grands projets, comme les NLFA et les pics d'investissement associés. Le fonds n'est cependant pas une solution idéale pour un financement transparent et garanti. Une fois le fonds FTP clos, la Confédération pourra

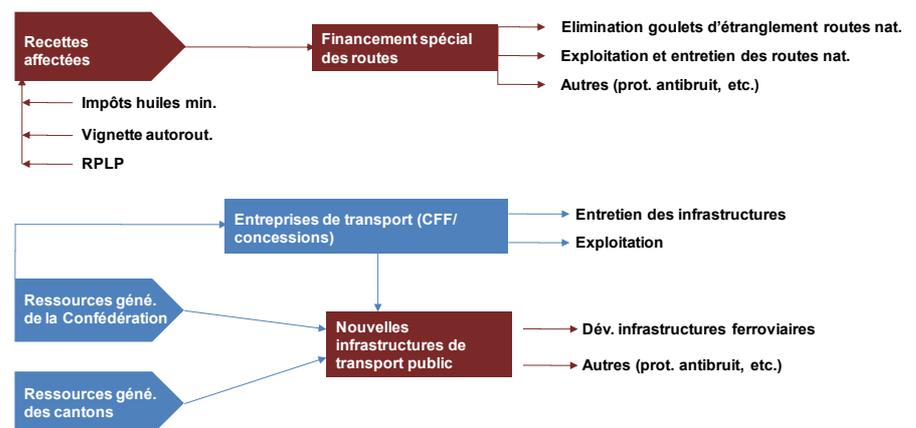
en revanche attribuer une partie de ses ressources générales du budget ordinaire au développement des infrastructures ferroviaires.

Le concept garantit des ressources suffisantes pour Rail 2030

Ce concept de financement respectant davantage le principe de causalité, orienté sur les objectifs et transparent, permettrait de dégager des montants d'investissements annuels jusqu'à 840 mio.fr. dès 2017, beaucoup plus tôt donc qu'en comptant sur le fonds FTP. Il convient toutefois de contrôler les critères mentionnés précédemment pour Rail 2030 également avant que le financement ne soit à l'ordre du jour des débats (en particulier, prise en considération de l'utilité macroéconomique et microéconomique). Le concept d'économiesuisse permettrait de financer dès maintenant la variante la plus modérée. Après 2030, les fonds supplémentaires de la Confédération pourraient même permettre des investissements annuels à hauteur d'environ 1,2 mrd fr. Avec l'abandon de la part du FSCR actuellement attribuée aux fonds FTP et, ultérieurement, de l'affectation des ressources de la RPLP, les ressources disponibles du FSCR pour les routes et le budget ordinaire seront bien plus abondantes, ce qui réduira une fois encore considérablement la nécessité d'augmentation des taxes sur les carburants.

La mise en œuvre du concept de financement permet un désenchevêtrement complet des flux financiers entre le rail et la route. Les routes sont financées exclusivement par des taxes routières affectées, les infrastructures ferroviaires par des contributions des entreprises de transport et par des ressources générales de la Confédération et des cantons.

Graphique 5 : Flux de financement pour le transport routier et ferroviaire au niveau fédéral selon le concept de financement proposé



Source : economiesuisse

Conclusion

La mise en œuvre du concept de financement permettrait un désenchevêtrement systématique des flux de financement entre le rail et la route (cf. Graphique 5). Le concept proposé garantit à long terme des ressources suffisantes pour financer les futurs grands projets ferroviaires et routiers, dont le projet Rail 2030 évoqué l'année dernière par le Conseil fédéral. L'idée d'augmenter la surtaxe sur les huiles minérales suggérée par le Conseil fédéral pourrait ainsi être abandonnée.

Pour toute question :

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch