

Un financement des transports plus respectueux du principe de causalité

De bonnes infrastructures de transports sont un facteur économique clé. Elles impliquent toutefois des investissements considérables: outre l'analyse coût-utilité, il est impératif de tenir compte des possibilités financières de l'État. Voilà pourquoi EconomieSuisse demande que, à l'avenir, le financement de l'infrastructure ferroviaire respecte davantage le principe de causalité, ce qui contribuerait à supprimer les incitations erronées.



Le financement des infrastructures ferroviaires et routières ne peut plus être séparé. Les instruments actuels montrent leurs limites. L'élaboration d'un nouveau concept est indispensable si l'on veut assurer la pérennité du financement.

Photo: Keystone



Martin Kaiser
Avocat, responsable des Finances, impôts & infrastructures à EconomieSuisse (jusqu'au 30 avril 2009)



Jan Perret-Gentil
Responsable de projet Infrastructures à EconomieSuisse



Martin Weder
Collaborateur scientifique, Finances et impôts à EconomieSuisse

Les réseaux routier et ferroviaire suisses ont fait l'objet d'un développement constant durant des décennies et peuvent être considérés comme performants. Cet important facteur économique doit être préservé. Avec les goulets d'étranglement qui menacent, le besoin en investissements ne fera qu'augmenter. Les infrastructures de transports sont, toutefois, extrêmement coûteuses. Les investissements dans Rail 2030, le prochain grand projet ferroviaire, pourraient atteindre les 21 milliards de francs. Contrairement aux projets des NLFA ou de raccordements aux lignes européennes à grande vitesse (LGV), l'objectif ne vise pas cette fois à optimiser le transport international de marchandises et de voyageurs. Rail 2030 concerne en effet avant tout le trafic national et régional. Les ressources financières publiques étant limitées, il est nécessaire de définir des priorités claires et d'appliquer des modèles de financement durables. On en a, jusqu'à présent, envisagé qu'un seul, à savoir l'extension du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). Or, les projets adoptés dépassent déjà 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 à temps d'autres projets à travers le fonds FTP.

Les nouvelles sont également mauvaises du côté du Financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Celui-ci était jusqu'ici équilibré; il devrait, toutefois, selon le Conseil fédéral, bientôt connaître des problèmes de financement, de sorte qu'une augmentation massive de la surtaxe sur les huiles minérales est envisagée (jusqu'à 22 centimes)¹. Cette situation délicate résulte principalement de la volonté de poursuivre et d'accroître la redistribution des ressources du trafic routier en faveur des transports publics (Rail 2030, trafic d'agglomération). Voilà qui met bien en évidence le fait que le financement des infrastructures ferroviaires et routières ne peut plus être séparé. Les instruments actuels montrent leurs limites. Pour assurer durablement le financement de telles infrastructures, l'élaboration d'un nouveau concept est indispensable.

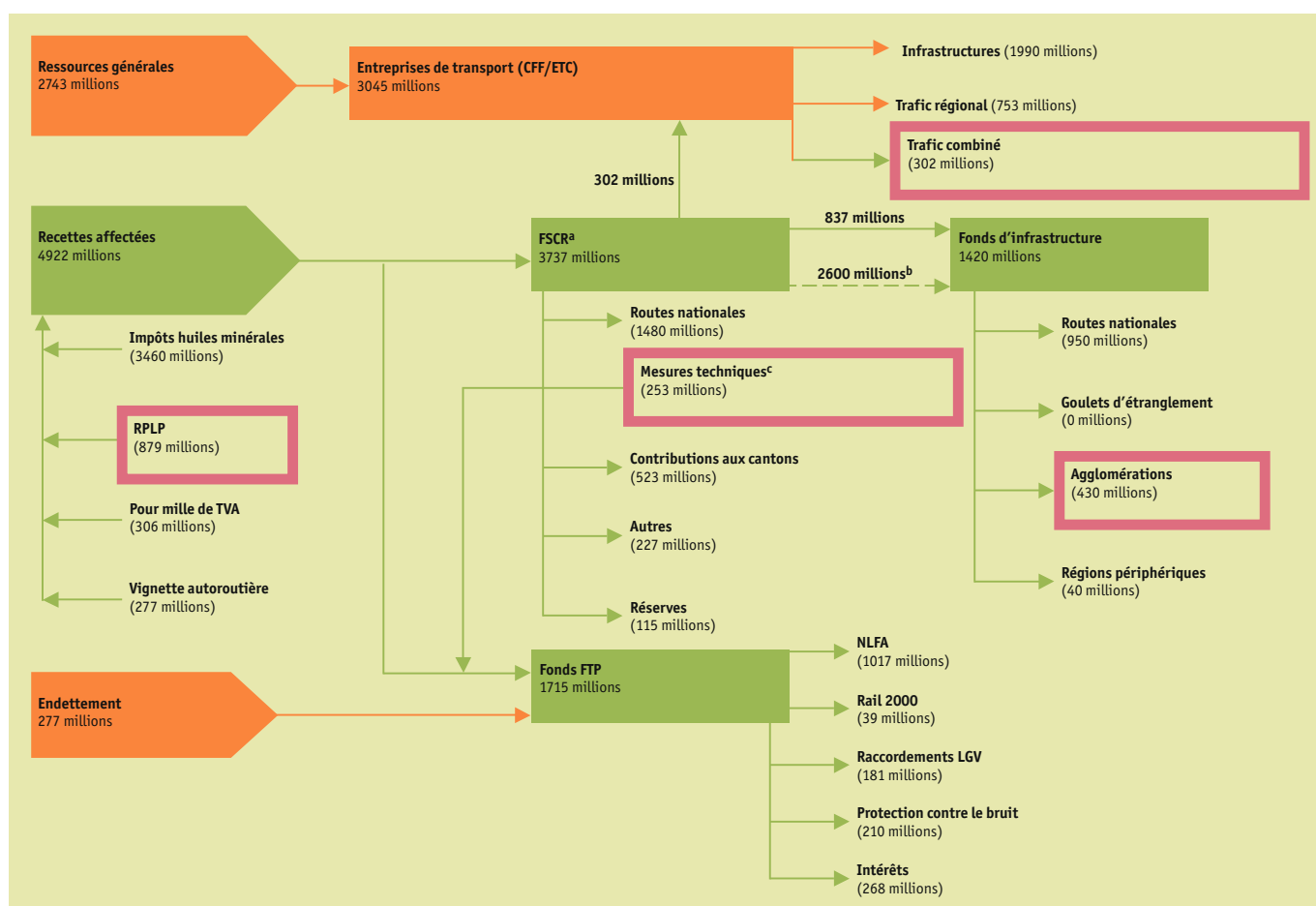
Un financement des transports complexe et biaisé

La Confédération alloue cette année 8 milliards de francs aux transports routier et

Graphique 1

Flux de financement pour le transport routier et ferroviaire au niveau fédéral (2008)

Financement des transports publics par le trafic routier



a FSCR = Financement spécial de la circulation routière.

b Premier versement tiré des réserves du FSCR (2,6 milliards).

c Sans compensation du trafic combiné (302 millions).

Source: economiesuisse/La vie économique

ferroviaire; ce poste occupe la deuxième place dans les dépenses fédérales². Quelque 5 milliards de francs sont financés par des recettes affectées. Le solde provient des ressources générales ou est financé par l'endettement. L'utilisation des moyens ainsi dégagés apparaît sensiblement plus compliquée. Il faut noter ici que près de 2 milliards de francs de taxes routières sont transférés aux autres modes de transport. Une partie du produit provenant de la taxe sur les huiles minérales est ainsi affectée au financement des NLFA et les deux tiers des recettes nettes de la RPLP vont au fonds FTP. À cela viennent s'ajouter 2,3 milliards de francs de taxes routières qui ne servent pas au financement des transports, mais qui demeurent à la libre disposition de la Confédération et des cantons.

Le financement actuel, biaisé et peu transparent, produit des incitations faussées. Pour ce qui a trait au trafic d'agglomération par exemple, un montant de 6 milliards de francs a été défini sans évaluation des besoins: les

considérations ont été principalement politiques. La longue liste de projets inquiète: ne serait-il pas beaucoup plus judicieux d'investir une partie de ces fonds dans des projets d'importance nationale? Afin de corriger les faiblesses du système actuel, economiesuisse propose un nouveau concept de financement fondé sur le principe de causalité, désenchevêtrant complètement les flux financiers entre la route et le rail.

Principes du futur financement des infrastructures

Le futur concept de financement doit satisfaire aux exigences suivantes.

Un 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).

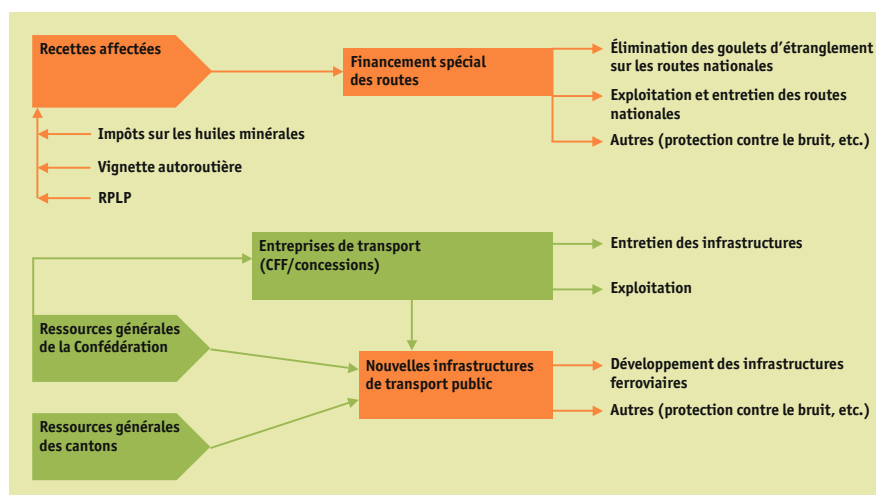
1 Dans le cadre de la procédure de consultation sur la suppression des goulets d'étranglement du réseau de routes nationales, le Conseil fédéral a proposé d'augmenter la surtaxe sur les huiles minérales en faveur de futurs grands projets ferroviaires (poursuite du fonds FTP). À moyen terme, cette subvention croisée pèserait artificiellement sur le financement des routes.

2 Sans tenir compte du groupe de tâches Finances et impôts.

3 Les chiffres clés ont été communiqués fin décembre 2008. Pour la période de 2017-2040 environ, deux variantes sont en discussion. La première prévoit des investissements de 21 milliards environ (1,2 milliard par an, y compris TVA et inflation), la seconde de 12 milliards (850 millions par an).

Graphique 2

Flux de financement du trafic routier et ferroviaire – nouveau modèle



Source: economiesuisse/La vie économique

Respect du principe de subsidiarité

Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation (art. 43a, al. 2, de la Constitution fédérale). Ce principe doit également s'appliquer dans le domaine des transports. La Confédération devrait avoir pour tâches la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures de transports d'importance nationale.

Prise en considération de l'utilité macro-économique et microéconomique

Au lieu d'un volume d'investissement pré-défini au niveau politique, seuls les projets ayant une réelle utilité macroéconomique et microéconomique doivent être réalisés. Il faut clairement définir les priorités et seuls les projets disposant d'un financement devraient se concrétiser.

Le projet Rail 2030

Selon les principes établis précédemment, la prochaine étape de construction de l'infrastructure ferroviaire – Rail 2030³ – pourrait être financée de la manière suivante.

Cofinancement des cantons (220–440 millions)

Une fois ZEB réalisé, les besoins augmenteront dans les agglomérations et les régions. C'est pourquoi, les cantons doivent à l'avenir contribuer au financement de projets ferroviaires pour un montant correspondant à l'utilité qu'ils en attendent. Le financement actuel, fourni intégralement par la Confédération, pourrait donner aux cantons l'impression que le développement des infrastructures est gratuit. Les apparences sont

trompeuses. Dès que des problèmes de financement se feront jour – précisément en raison du mode de financement –, les cantons subiront des pressions. De plus, une augmentation massive de la surtaxe sur les huiles minérales affecterait sensiblement les cantons périphériques.

Augmentation de la contribution des entreprises ferroviaires (220–440 millions)

Le taux d'autofinancement des transports publics atteint seulement 50%. Cette quote-part doit être augmentée par des optimisations stratégiques, la réforme du système de fixation du prix des sillons, des appels d'offres, etc. Une augmentation du prix du billet est aussi envisageable, mais seulement en tant que supplément d'infrastructure.

Contribution de la Confédération (300–400 millions)

Comme envisagé initialement, le fonds FTP devra être dissous. Il n'est pas approprié pour un financement transparent et garanti. Après sa clôture, la Confédération pourra en revanche attribuer une partie de ses ressources générales au développement des infrastructures ferroviaires. Il s'agit d'une tâche centrale de la Confédération, qui justifie l'affectation de ressources ordinaires. D'ailleurs, des ressources fédérales sont déjà consacrées au financement des infrastructures ferroviaires, sous la forme d'avances au fonds FTP (277 millions de francs en 2008).

Ce concept de financement respectant davantage le principe de causalité, orienté sur les objectifs et plus transparent permettrait de dégager des montants d'investissements annuels atteignant les 840 millions de francs dès 2017. La variante la plus modeste de Rail 2030 pourrait ainsi être financée bien plus rapidement que ne le permettrait une extension du fonds FTP. Naturellement, le projet devra être soigneusement examiné au préalable sous l'angle de la politique des transports et dans une perspective économique. Après 2030, les fonds supplémentaires de la Confédération permettraient même des investissements annuels à hauteur de 1,2 milliard de francs. Ainsi, un financement des infrastructures de transports mettant davantage à contribution les usagers préserverait les ressources dont les routes ont besoin sans qu'il soit nécessaire d'augmenter notablement la surtaxe sur les huiles minérales. ■