

Financement et répartition équitable des coûts dans le domaine des transports

Les grands problèmes de financement des transports terrestres suisses peuvent être surmontés par un système global indépendant du moyen de transport, et sans solliciter davantage les contributions publiques. Malgré le renchérissement sensible des transports publics, il faudrait développer le financement croisé du rail par la route. Le montant élevé des coûts externes non couverts justifie un renchérissement des transports individuels motorisés qui soit supérieur à ce que nécessite le seul financement des infrastructures routières. Les conséquences économiques seraient faibles: pour les ménages, la surcharge moyenne serait de 245 francs par personne et par an.

Telles sont les conclusions d'une étude réalisée par la société de conseil et de recherche Ecoplan sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et qui porte sur les possibilités de financer les transports en répartissant plus équitablement les coûts¹. Pour traiter la question au plan macroéconomique, Ecoplan a mis au point un modèle de calcul et de simulation par analyse partielle qui permet d'évaluer les effets de divers systèmes de financement sous l'angle aussi bien de l'efficacité que de la répartition des coûts.

Sous-couverture imminente des coûts de la route

Alors que, ces dix dernières années, les recettes du trafic routier ont toujours suffi à couvrir les dépenses d'infrastructure, l'avenir est moins rose. Si des mesures ne sont pas prises en matière de recettes, il faut prévoir un déficit annuel de l'ordre de 500 à 800 millions de francs au niveau fédéral, même si l'on ne considère que le montant ordinaire nécessaire aux aménagements, à la conservation de l'acquis et à l'entretien des infrastructures routières. D'autres projets, en attente d'une décision politique, alourdiront la facture, comme l'intégration de quelque 400 km de routes cantonales dans le réseau des routes nationales ou des compléments au même réseau. Il faut, en outre, s'attendre à une augmentation des coûts pour les routes cantonales et communales, puisqu'ils ont globalement crû de 30%, selon le compte routier suisse, et que la tendance ne semble pas s'infléchir.

Nouveaux grands projets ferroviaires et forte augmentation des coûts pour le maintien de l'acquis dans le transport par rail

La couverture des coûts d'infrastructure ferroviaire est déjà très insuffisante. Si les recettes ne s'accroissent pas, la situation s'aggraverait sensiblement, surtout du fait de l'augmentation des coûts d'exploitation et de maintien. Ajoutons à cela les coûts d'aménagement prévus: le programme de développement stratégique (Step) du Conseil fédéral de fin mars 2011 s'élève en effet à 42,6 milliards de francs (jusque vers 2040).

Nécessité d'une répartition plus équitable des coûts

Les chiffres communiqués par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) permettent de déduire que, dans un avenir prévisible, il faudra financer des coûts additionnels d'infrastructure d'au moins un milliard de francs tant pour la route que pour le rail. Il est communément admis aussi que le financement de ces surcoûts devra respecter davantage un important principe économique – celui de causalité –, mais sa mise en œuvre soulève diverses questions:

- jusqu'à quel point les surcoûts peuvent-ils être imputés aux usagers?
- que penser d'éventuels financements croisés du rail par la route?
- quelles différences obtient-on en variant le degré de participation du transport des voyageurs et des marchandises au financement des surcoûts?
- à quoi pourrait ressembler un système global de financement des transports terrestres et que faudrait-il en penser du point de vue macroéconomique?

Pour une répartition plus équitable des coûts: oui, mais comment?

Autofinancer les surcoûts du rail?

L'analyse réalisée avec le modèle de simulation (voir encadré 1) démontre que la politique actuelle des transports ne permet pas au rail d'autofinancer la totalité des surcoûts. Si l'on n'agit pas sur les prix du réseau



Christoph Lieb
Économiste, senior consultant, Ecoplan, Berne



Stefan Suter
Économiste, associé, Ecoplan, Berne

Encadré 1

Modèle de simulation pour évaluer les effets de divers systèmes de financement

Notre simulation consiste en un modèle de calcul par analyse partielle (sur Excel); avec 2005 comme année de référence. Il reproduit en détail (sans représentation du réseau):

- pour le *rail*: le trafic des voyageurs (y compris les transports publics par la route) et le fret;
- pour la *route*: les voitures individuelles et les poids lourds (les motos, fourgonnettes et le secteur hors-route ne sont intégrés que grossièrement).

Le paramétrage se base sur des sources officielles (micrecensement des transports, enquête sur les revenus et la consommation des ménages, comptes suisses des transports, etc.) et d'autres publications, entre autres sur le trafic étranger, tourisme de l'essence compris. Les réactions des usagers aux hausses de prix des déplacements sont estimées au moyen d'élasticités à court et à long terme. Sont aussi pris en compte les effets rétroactifs des différents instruments de financement (comme l'augmentation du trafic routier en cas de hausse des prix du rail). Notre modèle permet d'analyser huit redevances ou impôts différents (vignette autoroutière, impôt sur les huiles minérales, prix du sillon, etc.). La proposition lancée dans le débat politique de réduire voire de supprimer la déductibilité des frais de déplacement pour l'impôt sur le revenu n'a, par contre, pas été intégrée.

Notre modèle de simulation fournit les grandeurs suivantes:

- effets sur les volumes des transports et donc sur la répartition modale;
- variations des recettes;
- perte sèche, c'est-à-dire perte de rente pour les consommateurs et les producteurs (perte d'efficacité économique);
- variation des coûts externes (accidents, air, bruit, climat, etc.);
- surcharge des ménages par catégorie de revenu (10 ménages de personnes actives et 4 ménages de retraités) et par type de domicile (7 types sur l'éventail ville/campagne);
- hausse de prix dans la branche des transports et effets sur les coûts de production dans les différentes branches de l'économie.

concurrent – la route –, les recettes des transports publics et du fret ferroviaire ne pourront progresser à long terme que de 350 millions de francs au maximum. En raison des hausses massives de tarif nécessaires (19 à 29% pour le trafic des voyageurs, 9 à 38% pour le fret), il faudrait s'attendre à des transferts importants dans les modes de transport, d'où une aggravation des bouchons sur les routes suisses et une augmentation des coûts externes (les coûts des accidents et des atteintes à l'environnement augmenteraient à long terme d'environ 770 millions de francs par an). D'un autre côté, le changement de mode de transport vaudrait à la route des recettes supplémentaires de l'ordre de 500 millions de francs grâce au surplus de carburant consommé et à l'augmentation des recettes dégagées par la RPLP.

Financement par l'impôt ou financement croisé du rail par la route?

Si le financement complet des futurs surcoûts du rail ne peut être assuré par ses seuls usagers, il ne reste que trois options:

1. *Abaisser les coûts*: les surcoûts prévisibles sont réduits par des coupes sensibles dans les projets de développement du rail. Le potentiel de réduction est, cependant, limité du fait qu'une partie notable des futurs surcoûts résulte de l'augmentation des charges pour le maintien de l'acquis et l'entretien du réseau. Cette option n'a donc pas été approfondie dans l'étude.
2. *Fiscalisation*: les surcoûts sont financés par le contribuable, par exemple en relevant la TVA. Trois millièmes de plus suffiraient à assurer les recettes supplémentaires nécessaires.
3. *Financement croisé*: une partie des recettes supplémentaires requises pour couvrir les surcoûts futurs du rail est assurée par la route. On développerait ainsi le système actuel.

L'option «financement croisé» soulève des questions de répartition ou d'équité auxquelles on ne peut répondre que par un jugement de valeur; elles doivent donc être tranchées au niveau politique. Du point de vue de l'efficacité – et donc de la science –, le montant élevé des coûts externes non couverts du trafic des voyageurs par la route – plus de 6 milliards de francs en 2005, selon les calculs de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) – milite en faveur de cette option et contre celle du financement par l'impôt. Du point de vue économique, il est effectivement urgent que le coût du transport individuel motorisé soit internalisé, autrement dit, que les coûts externes soient imputés aux usagers de la route par de nouvelles rede-

vances ou une augmentation de celles existantes. Comme l'utilisation du produit de redevances à fin d'internalisation est en principe ouverte, rien ne peut a priori s'opposer à ce qu'elles servent à cofinancer les infrastructures ferroviaires.

Ampleur du financement croisé du rail par la route

Un financement croisé pose la question de son ampleur. Deux options sont en principe concevables:

1. *Un taux identique de renchérissement*: du point de vue de la politique des transports et en raison de la menace d'un transfert des usagers des transports publics vers la route, on pourrait envisager une solution qui renchérisse dans une même mesure l'usage des deux modes. Une augmentation relativement modérée des prix de la mobilité de simplement 2% suffirait à assurer des recettes égales aux surcoûts futurs des infrastructures ferroviaires. Du point de vue de la répartition, cette solution «politique» peut toutefois susciter des conflits: en effet, comme l'assiette fiscale des transports privés est beaucoup plus large que celle des transports publics, ces premiers participeraient à 90% au financement, contre 10% seulement pour les seconds.
2. *Un montant identique*: si l'on exigeait de chaque mode de transport une contribution identique (500 millions de francs par an), les mêmes causes structurelles entraîneraient une augmentation très différente des prix de la mobilité: alors que le renchérissement des transports publics serait sensible (14%), il serait pratiquement négligeable pour le trafic routier (à peine 1%).

Pour évaluer les deux options, il faut prendre en compte d'une part les pertes de rente des consommateurs et des producteurs – dite perte sèche (voir encadré 1) –, de l'autre les variations des coûts externes. Ces dernières militent nettement en défaveur de l'option «montant identique». Dans ce cas, en effet, la répartition modale bascule en faveur de la route et les coûts externes des transports augmentent parallèlement (+90 millions de francs), tandis qu'ils baissent avec l'option «renchérissement identique» (–94 millions). Dans les deux options, la perte sèche reste en revanche du même ordre de grandeur.

Se financer auprès des voyageurs ou du fret?

Dans le cas de la route, la perte sèche sera moindre si c'est le trafic des voyageurs qui est mis à contribution et non le fret. Cela tient aux différences d'élasticité de la demande,

1 Suter, S. et Lieb, C., *Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen, Finanzierung und verursachte gerechte Kostenanlastung im Verkehrsbereich*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Strukturberichterstattung n° 48/3, Berne, 2011.

Tableau 1

Le système global de financement en bref

Mode de transport	Mesure tarifaire ou sur les prix	Chiffres
Transports publics et trafic ferroviaire	Contribution aux infrastructures (voyageurs)	+1,3 ct/km-personne
	Relèvement du prix du sillon (fret)	+0,2 ct/km-tonne brute
Trafic individuel motorisé	Relèvement de la vignette autoroutière (nouveaux prix pour vignette annuelle et vignette de 2 mois)	100 CHF/50 CHF
	Relèvement de l'impôt sur les véhicules (contribution cantonale)	+70 CHF/an et par véhicule
	Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales	+20,5 ct/l
Effets	Renchérissment de la mobilité (transports publics et trafic ferroviaire)	Voyageurs 8%, fret 3,5%
	Renchérissment de la mobilité (route)	Voyageurs 3,6%, fret 1,3%
	Recettes supplémentaires (transports publics)	Env. 300 millions de CHF
	Recettes supplémentaires (route, Confédération)	Env. 1400 millions de CHF
	Recettes supplémentaires (route, cantons)	Env. 300 millions de CHF
	Perte sèche	39 millions de CHF
	Variation des coûts externes	-65 millions de CHF

Source: Lieb, Suter / La Vie économique

autrement dit aux variations des réactions des usagers au renchérissement. Selon les principes de la tarification de Ramsey-Boiteux, les coûts pour l'économie nationale d'une hausse d'impôt ou de redevance seront moindres si la réaction de la demande est inélastique. S'y ajoute, dans le cas qui nous intéresse, que la diminution des coûts externes sera plus élevée si c'est le trafic des voyageurs qui est mis à contribution.

Proposition pour un système global de financement

S'affranchir du mode de transport et renoncer au financement par l'impôt

Ces réflexions imposent la conclusion que les surcoûts futurs des infrastructures de transport devront être financés dans le cadre d'un système global, indépendamment du mode de déplacement. La seule alternative serait de recourir à de nouvelles contributions publiques, ce qui ne renforce pas le principe de causalité ni ne répond à la nécessité – amplement justifiée par les économistes – d'internaliser les coûts externes élevés des transports individuels motorisés.

Le *tableau 1* présente les grandes lignes d'un tel système, qui obéit aux principes suivants:

1. Il génère des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 milliards de francs et pourrait ainsi couvrir les surcoûts prévisibles dès aujourd'hui des infrastructures routières et ferroviaires.
2. Le financement passe par une hausse des prix de la mobilité, d'où une internalisation partielle des coûts externes pour les transports individuels motorisés. On renonce à un financement par les impôts généraux.
3. Les deux modes de transport contribuent au financement. Les hausses de tarif sont

un peu plus fortes dans les transports publics (rail) que dans le trafic routier. Malgré cela, la route fournit une contribution nettement plus élevée.

4. La proposition de relever l'impôt sur les véhicules tient compte du fait qu'une partie importante des surcoûts d'infrastructure est fixe; il est donc logique, du point de vue économique, de les financer par un impôt fixe. Comme cette forme de financement ne modifie que peu les comportements, la perte sèche qui en résulte sera également faible. Il est vrai que les coûts externes des transports individuels motorisés ne diminueront pratiquement pas. L'impôt sur les véhicules est perçu par les cantons. On pourrait donc concevoir cet élément du financement comme une «contribution cantonale» au système global.

Effets très limités sur l'économie et les branches

Comme le système met plus le trafic des voyageurs à contribution que le fret, les hausses de tarif pour les transports de marchandises par le rail et la route seront limitées (3,6 et 1,3% respectivement). Dans toutes les branches, les transports ne constituent d'ailleurs qu'une partie minime des coûts de production. Les effets des hausses de tarif sur le coût des investissements et le prix des biens de consommation seront donc très faibles. Même dans les branches les plus consommatrices de transports, la hausse des coûts de production ne dépassera pas 0,4% environ et se traduira tout au plus par une légère augmentation du prix des produits. Une partie de cette hausse ne pourra, cependant, être répercutée par les entreprises et restera à leur charge.

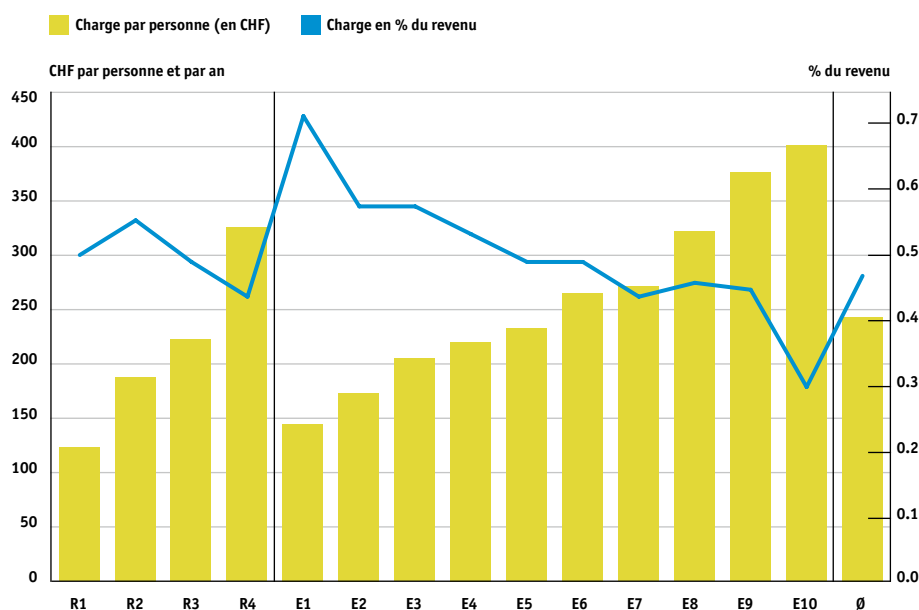
120 à 400 francs au plus de charges supplémentaires par personne

Le renchérissement de leurs déplacements et la faiblesse des surcoûts pour l'économie imposeront aux ménages suisses une surcharge qui variera en fonction de leur besoin de mobilité. Elle sera au maximum de 400 francs par an et par personne, et de 120 francs pour les personnes peu mobiles, d'où une moyenne de 245 francs (voir *graphique 1*).

Les ménages aisés subiront la surcharge la plus importante en chiffres absolus, en raison de leurs dépenses de déplacement (kilométrage annuel important, véhicules spacieux et gourmands, etc.). Elle pèsera, en revanche, relativement plus lourd, en termes de revenus, pour les ménages plus modestes. Cet effet légèrement dégressif ne se rapporte, cependant, qu'à la surcharge induite par le renchérissement de la mobilité. Pour une

Graphique 1

Effets sur les ménages du système global de financement



Remarque: le revenu par ménage croît de gauche à droite: E1 regroupe le décile des ménages les plus pauvres, E10 celui des plus riches; idem pour les ménages de retraités (R1-4).

Source: Lieb, Suter / La Vie économique

fonds provenant d'une internalisation (partielle) des coûts externes des transports individuels motorisés pour financer des infrastructures ferroviaires ne peut, par principe, être ni soutenu ni rejeté. L'usage des recettes est avant tout une question de répartition, qui doit être tranchée au niveau politique. Dans le cas qui nous intéresse, cette forme d'affectation pourrait cependant s'imposer, les seules autres possibilités étant le financement par l'impôt ou l'abandon de projets.

L'internalisation (partielle) des coûts externes des transports individuels motorisés est le seul moyen de donner aux transports publics la possibilité d'améliorer leur taux de couverture sans que la répartition modale ne les défavorise, ce qui serait regrettable tant du point de vue de la politique des transports et de l'environnement que de celui de la consommation des ressources. Il en résulterait une répartition des coûts qui respecterait davantage l'équité, ce qui déchargerait d'autant les budgets publics, la société et l'environnement.

évaluation complète des effets du système, il faudrait encore tenir compte de ceux qui résultent de l'usage des moyens, autrement dit de la mise en œuvre des mesures prévues en matière d'infrastructures des transports.

Compte tenu des facteurs régionaux, notre système global n'entraîne que des variations de surcharge modérées (au maximum +/-20% par rapport à la moyenne). Les habitants de communes situées à la périphérie des agglomérations et en zone rurale subiront une charge légèrement supérieure à la moyenne. Dans les villes et les zones centrales des agglomérations, la charge varie, notamment à cause de la part élevée du trafic non motorisé. Étant donné les écarts régionaux en matière de taux de couverture des coûts, ces petites différences de charge peuvent être qualifiées de négligeables.

Conclusion

Dans un avenir proche, la route et le rail connaîtront chacun des surcoûts d'infrastructure d'au moins un milliard de francs si l'on en reste aux aménagements proposés et qu'on ne néglige pas de maintenir les acquis.

Pour financer ces coûts, il faudrait ficeler un système global indépendant du mode de transport, dans lequel les transports individuels motorisés assumeraient le plus gros de la charge. Le montant élevé des coûts externes non couverts justifie ici d'agir, même si cette nécessité va au-delà du financement des seuls coûts des infrastructures routières. Du point de vue économique, engager des

Encadré 2

Effets à court et à long termes

Dans les transports, les effets à court terme des hausses de prix diffèrent de ceux à long terme. Dans ce dernier cas, en effet, on dispose de davantage de possibilités de réagir (changer de voiture, de domicile ou de lieu de travail, etc.). D'après la littérature spécialisée, les réactions à long terme (ou les élasticités) sont 2,5 fois plus fortes que celles à court terme dans le trafic routier, et jusqu'à 3 fois dans les transports publics. Du même coup, les effets sur les volumes sont aussi plus forts à long terme. Ceux évoqués dans le corps de notre article se réfèrent aux réactions à court terme. À long terme, il faut escompter les modifications suivantes:

- baisse des recettes d'environ 10%, avec une diminution quelque peu supérieure pour le rail et les transports publics que pour la route;
- doublement approximatif de la perte d'efficacité (perte sèche) (augmentation de 1,6 à 2,8 fois);
- modification plus forte des coûts externes (de 2,0 à 3,3 fois) – la plupart du temps à la baisse, à moins d'un net renchérissement du rail par rapport à la route.

La charge financière des ménages (en francs par personne) reste pratiquement inchangée, mais est légèrement moindre à long terme.