

Particularités du financement des infrastructures de transport

L'État joue un rôle important dans le financement des infrastructures de transport. Cette particularité les différencie des autres entreprises de réseau, comme l'électricité ou les télécommunications, dont les infrastructures sont entièrement financées par le marché. Cet article s'intéresse aux raisons pour lesquelles l'État joue ce rôle particulier.



Selon une étude, 86% des coûts économiques générés en 2003 par les transports sont assumés par les usagers et 6% par les contribuables; 8% sont imputés à la collectivité et représentent les coûts non couverts (accidents et dommages à l'environnement).

Photo: Keystone

La structure des dépenses de transport en Suisse

Selon le compte des transports de la Confédération¹, ces derniers ont généré en 2003 des coûts globaux d'environ 80 milliards de francs. Les quatre cinquièmes de ce montant sont imputables à la route, le reste se répartissant dans un rapport de 2 contre 1 entre le rail et le trafic aérien (voir *graphique 1*). Les deux tiers environ de la somme globale sont consacrés aux acquisitions, à l'entretien et à l'exploitation des moyens de transport, les accidents et les dommages à l'environnement en absorbant 20%. Les infrastructures représentent environ 15% des coûts globaux, avec de grandes différences entre les divers moyens de transport: 11% pour la route, 17% pour l'aviation et 42% pour le rail.

Au cours de l'année retenue pour l'étude, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé 15 milliards de francs pour les transports, dont 8 milliards pour les infrastructures. Un cinquième des coûts globaux des transports a ainsi été financé par le

budget de l'État. Force est de constater l'attention que suscitent les infrastructures, puisque les deux tiers d'entre elles ont été financées par les pouvoirs publics.

Néanmoins, l'organe chargé du financement n'est pas nécessairement le responsable économique. Selon l'étude, 86% des coûts économiques générés par les transports sont assumés par les usagers et 6% par les contribuables – notamment sous forme d'indemnités pour prestations d'intérêt général des transports publics –; 8% sont imputés à la collectivité et représentent les coûts non couverts (accidents et dommages à l'environnement). Ces chiffres révèlent que la majeure partie des dépenses occasionnées par les infrastructures de transport sont financées par des redevances liées au trafic routier (impôt sur les carburants, vignette autoroutière, RPLP). Contrairement au secteur de l'électricité ou à celui des télécommunications, les usagers financent les coûts d'infrastructure non pas en acquittant le prix du marché mais par des taxes obligatoires. Quelles en sont les raisons?

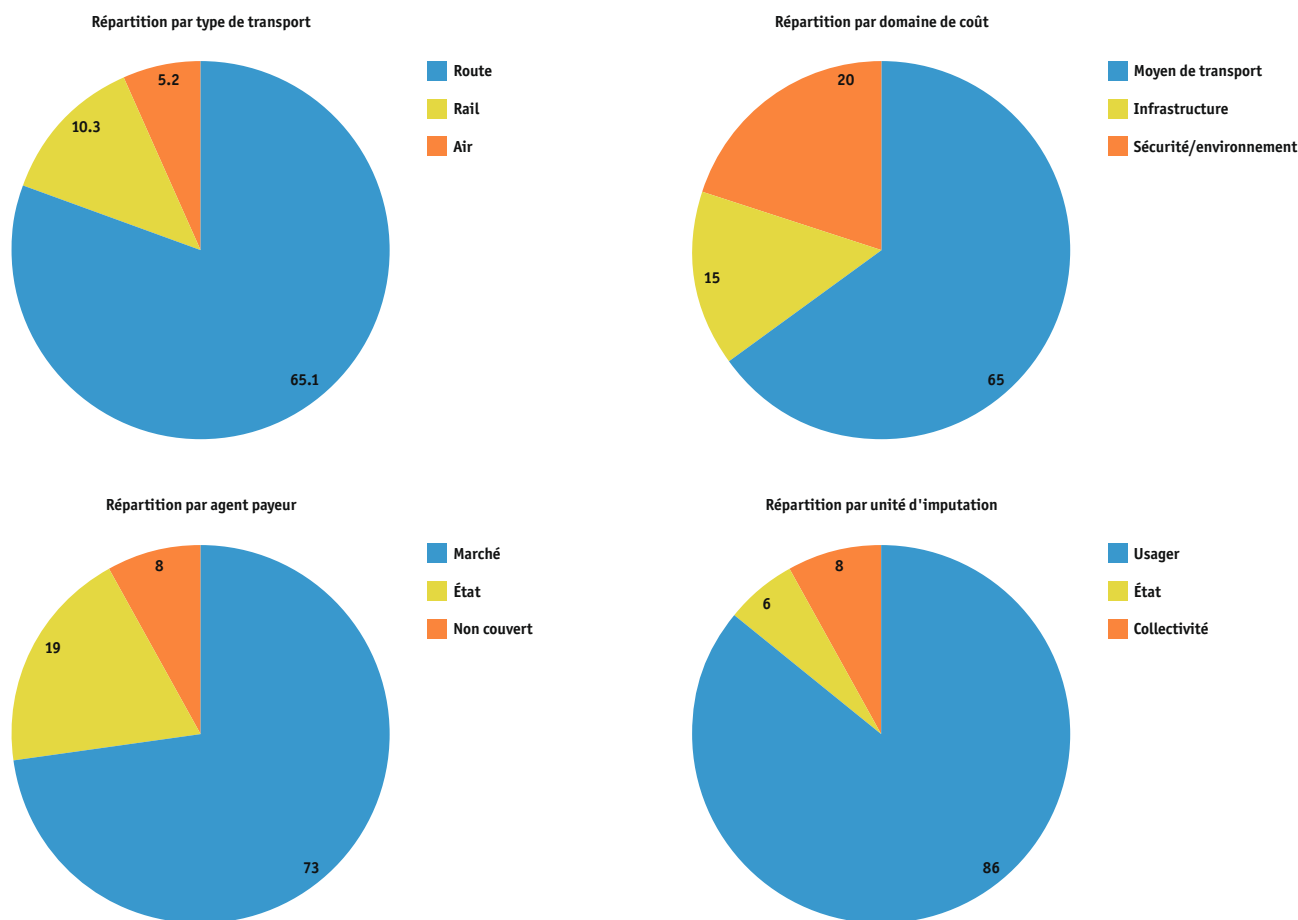


Urs Weber

Spécialiste à l'état-major de direction, Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, Berne

Graphique 1

Coût économique des transports



Source: OFS / ARE (2006) / La Vie économique

L'importance du trafic pour la communauté

Il convient, tout d'abord, de préciser que la mobilité n'est pas seulement un besoin fondamental individuel mais qu'elle revêt une dimension politique. Une collectivité ouverte et démocratique est inconcevable sans mobilité. Les transports ont donc depuis toujours représenté une tâche fondamentale de l'État libéral². Outre cet aspect politique, le trafic revêt une importance économique qui doit être observée sous trois angles différents:

1. Les transports constituent une *branche économique importante* qui représente, selon le mode de calcul, entre 2 et 3,5% du PIB et entre 3 et 4,5% des emplois en Suisse³. Cela correspond à peu près à l'importance des secteurs de l'hôtellerie-restauration ou de l'industrie horlogère.
2. Ce domaine a un *effet multiplicateur sur d'autres branches économiques* dont il perçoit des prestations préliminaires. La part des importations du secteur des transports étant plutôt faible par rapport aux autres branches économiques, l'effet multiplicateur est relativement élevé. Compte

tenu de cet effet, 4 à 6,5% du PIB ainsi que 5,5 à 9% des emplois dépendent directement ou indirectement du secteur des transports.

3. C'est de loin l'aspect le plus important: la mobilité joue un *rôle fondamental pour le développement économique*. Un système de transports qui fonctionne correctement permet de réduire les coûts de transaction de tous les acteurs économiques dans la mesure où il favorise l'échange rapide de marchandises et de main d'œuvre sur de grandes distances. Il permet d'élargir les possibilités de débouchés, d'approvisionnement et de recrutement tout en favorisant la division du travail dans les différents secteurs. Par conséquent, un système de transport performant est indispensable à l'augmentation de la productivité globale, moteur décisif de la croissance économique à long terme. À l'inverse, il faut également rappeler que des pannes voire des interruptions du système de transport peuvent occasionner des dommages économiques énormes. C'est notamment ce qui ressort du calcul des coûts des embouteillages en Suisse, qui sont estimés à envi-

1 Voir OFS/ARE, Transportkostenrechnung - Konzept und Pilotrechnung, 2006 (uniquement en allemand).

2 La question du chemin de fer a constitué un des grands défis du nouvel État fédéral suisse. L'évolution a suivi son cours dans le sens d'un renforcement des compétences fédérales, engendrant finalement la nationalisation des grandes compagnies ferroviaires privées.

3 Source: Ecoplan. Les calculs se basent sur le tableau intrants/résultats 2005 comprenant les codes Noga 601 (transports ferroviaires), 602 (autres transports terrestres) et 62 (transports aériens). Les chiffres supérieurs comprennent également les codes Noga 63 (Services auxiliaires des transports: fret, entreposage, expédition, etc.). Le trafic non commercial (par ex. le trafic individuel motorisé) n'est pas pris en compte. S'il l'était, la contribution des transports à la création de valeur ajoutée, directe ou indirecte, doublerait en Suisse. Voir ARE/Astra, Die Nutzen des Verkehrs, Teilprojekt 2: Beitrag des Verkehrs zur Wertschöpfung in der Schweiz, 2006 (uniquement en allemand).

ron 1,5 milliard de francs par année soit 0,33 % du PIB⁴.

Ces constatations sont évidemment partiellement valables pour d'autres types d'infrastructures. Celles qui concernent les transports sont, certes, importantes pour l'intérêt général et le développement économique, mais cela ne suffit pas à justifier le rôle de l'État en matière de financement. Les raisons véritables résident dans les caractéristiques technico-économiques des réseaux de transport.

Caractéristiques technico-économiques des réseaux de transport

De par leur dimension et leur importance, les infrastructures de transport sont par définition des ouvrages d'intérêt général. Les répercussions de la construction des routes nationales sur le paysage et l'habitat ont joué un rôle catalyseur dans le débat sur la politique environnementale en Suisse. Les réseaux de transport sont en outre complexes et interdépendants; ils exigent de ce fait un certain degré de coordination et de planification. Leur fonctionnalité et leur performance ne résultent pas seulement des capacités additionnées de leurs différentes composantes, mais dépendent surtout de leur coordination. Un manque d'homogénéité aux points névralgiques d'un réseau peut porter préjudice à l'ensemble du système des transports⁵. Cela n'est pas seulement vrai pour les capacités mais également pour les normes techniques (par exemple: systèmes de signalisation des chemins de fer), les interfaces avec d'autres réseaux d'infrastructure (par exemple: parcs relais) ainsi que la gestion des flux de trafic (par exemple: horaires, règles de la circulation ou feux de circulation). Les fonctions de coordination nécessaires peuvent dans certains cas être assurées par des entreprises privées (par ex. les solutions de branche pour les standards industriels); néanmoins, dès que les biens publics telles la sécurité, la protection de la santé ou de l'environnement sont concernés – ce qui est souvent le cas dans le secteur des transports – il n'y a pas d'autre solution possible que de recourir à une intervention directe de l'État.

Finalement, les caractéristiques économiques des réseaux d'infrastructure favorisent également l'engagement de l'État. Les investissements dans les infrastructures sont en règle générale des «coûts irrécupérables», c'est-à-dire que le capital lié à ces installations ne peut pas être utilisé à d'autres fins en cas de besoin. En outre, l'accès à certaines infrastructures ne peut pas être limité – à moins d'importants investissements – de

sorte qu'il n'est quasiment pas possible pour les exploitants privés d'exiger un prix pour leur utilisation⁶. Compte tenu de ces entraves, les investissements privés dans les infrastructures de transport resteraient lettre morte, même si celles-ci présentaient une rentabilité économique très élevée. Seul l'État est en mesure de corriger cette situation en investissant des fonds publics.

Une autre particularité économique des réseaux de transport est la part élevée des coûts fixes. Leurs infrastructures sont chères à construire; inversement, leur exploitation engendre – pour autant que les limites de capacités ne soient pas atteintes – souvent peu de coûts marginaux. Ainsi, un train supplémentaire sur un tronçon ferroviaire qui n'est pas surchargé n'augmente que faiblement les coûts totaux de l'infrastructure. La dépense moyenne par train baisse même lorsque la circulation sur le réseau augmente. En outre, plus le nombre de trains augmente sur un tronçon, plus cette liaison ferroviaire sera intéressante. C'est ce qui est clairement apparu avec la mise en service de la première étape de Rail 2000 lorsque le nombre de passagers a augmenté massivement suite à la densification de l'horaire. Étant donné que les tarifs n'ont pas progressé dans la même mesure que la qualité, il s'agissait d'un effet externe positif en ce qui concerne l'augmentation de l'attrait des transports publics.

De telles externalités de réseau favorisent, parallèlement à la baisse des coûts moyens, la constitution de «monopoles naturels» dans la mesure où le plus grand réseau présente en principe le meilleur rapport coûts-avantages. Dans le secteur des infrastructures de transport, les monopoles ne sont aucunement dommageables pour l'économie contrairement à ceux qui pourraient sévir dans d'autres secteurs; ils représentent théoriquement la forme de marché la plus efficace. La difficulté pratique réside notamment dans l'exploitation de cette efficacité afin d'en faire bénéficier les consommateurs et l'économie. Étant donné que les prix du marché n'ont pas leur place dans un monopole, l'allocation des capacités doit se faire de manière différente. Dans toutes les économies modernes, la réglementation de l'accès aux monopoles naturels dans le secteur des infrastructures est une tâche relevant de la souveraineté de l'État. L'autorité compétente (législateur, autorité de régulation indépendante) doit veiller à ce que les prix de l'accès ne soient pas trop bas, afin que l'on dispose de moyens et d'incitations suffisants pour opérer des investissements dans les domaines de l'entretien, de la modernisation et de l'aménagement de l'infrastructure, ni trop hauts afin d'empêcher le prélèvement de rentes de monopole par l'ex-

4 Voir ARE, *Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz*, 2007 (uniquement en allemand).

5 L'exemple du tronçon d'autoroute Härkingen-Wiggertal où se superposent les axes est-ouest (A1) et nord-sud (A2) illustre parfaitement cette situation. Avec la charge de trafic actuelle, des bouchons se forment presque chaque jour dans ce secteur, où le nombre de voies se rétrécit de 8 à 4 sans itinéraire de déviation.

6 L'installation de péages – selon le modèle français ou italien – sur le réseau suisse des routes nationales, qui compte un grand nombre de voies d'accès relativement proches les unes des autres, serait très lourd et difficile à réaliser du point de vue technique.

exploitant. Il est évident que les jugements de valeur politiques et les objectifs jouent un rôle déterminant dans ce processus.

Régulation de l'accès: financement contre gestion du trafic

Outre le financement final, la gestion du trafic est un objectif qui prend de plus en plus d'importance. Les taxes routières, les prix des sillons et les tarifs des transports publics devraient être conçus de manière à favoriser une meilleure utilisation des infrastructures. Cela devient nécessaire en raison des limites que les infrastructures de transport atteignent aux heures de pointe. Une rivalité s'installe dès lors entre les usagers de l'infrastructure, tout nouvel arrivant contribuant à restreindre la liberté de mouvement des autres utilisateurs. Pour autant que cela ne provoque pas une augmentation des coûts d'accès à l'infrastructure, il s'agit d'un effet externe négatif, lequel – comme tous les autres – pousse à utiliser excessivement les capacités existantes.

Il est possible de lutter contre cette tendance en définissant des prix d'accès éche-

lonnés en fonction du tronçon, de l'heure et du type de véhicule. D'une part, les externalités du trafic s'internalisent plus facilement; d'autre part, la disposition effective des usagers des transports à payer peut mieux être prise en compte. Parallèlement, les prix définis en fonction de la demande ouvrent de nouvelles perspectives pour la participation de capitaux privés au financement des infrastructures de transport. Les tarifs différenciés ont depuis longtemps fait leurs preuves dans l'aviation. Aujourd'hui, la Suisse étudie des modèles fonctionnels pour le transport public de voyageurs. Grâce à des technologies innovantes dans le domaine de l'information et de la communication, il sera également possible à l'avenir d'appliquer au trafic routier des prix fixés en fonction de la demande sur l'ensemble du territoire; la RPLP représente une première étape sur la voie du remplacement des taxes routières uniformes. À long terme, le financement des infrastructures de transport pourrait être réorganisé en appliquant un système de mobilité tarifiée («mobility pricing») qui engloberait tous les modes de transport et qui serait axé sur le principe de causalité et sur la demande. ■

Notre partenariat
avec l'Osec a
un seul objectif.

**Votre réussite
à l'étranger.**



Le Credit Suisse est fier d'accueillir l'Osec comme partenaire officiel à partir de janvier 2009. Avec l'Osec, nous vous soutenons dans la mise en place et le développement de vos activités à l'étranger. Vous apprendrez comment nous vous ouvrons de nouvelles perspectives en appelant le 0800 88 88 72 ou en vous rendant à l'adresse www.credit-suisse.com/pmeinternational

De nouvelles perspectives. Pour vous.

CREDIT SUISSE 