

Le financement des infrastructures de transport suisses: expériences et perspectives

De bonnes infrastructures de transport constituent une condition indispensable à la prospérité d'une petite économie ouverte telle que celle de la Suisse. Des études empiriques confirment en effet l'existence d'un lien significatif entre les investissements dans le domaine des transports et la croissance économique. En concurrence les unes avec les autres, les demandes adressées à la Confédération dans le domaine des transports dépassent de loin ses ressources financières. Les priorités doivent être attribuées de façon rigoureuse et le financement opter pour des solutions réalistes, qui tiennent compte de l'importance des coûts subéquents pour l'État et les entreprises de transport. Tout chantier doit comporter un avantage avéré pour les transports et l'économie nationale; il faut aussi que les finances publiques puissent durablement en assumer la charge.

¹ Pour 2009; ce chiffre comprend l'avance versée au fonds pour les grands projets ferroviaires et l'amortissement du premier apport du fonds d'infrastructure.



Les investissements dans les infrastructures de transport font partie des dépenses prioritaires de la Confédération. Celle-ci contribue depuis 2008 pour quelque 450 millions de francs par an à leur financement dans les agglomérations. La Confédération est, par ailleurs, confrontée à des demandes d'investissement supplémentaires de plusieurs dizaines de milliards.

Photo: Keystone

L'importance croissante des transports dans les budgets publics

Conformément à leur importance économique, les transports occupent une place considérable dans les finances publiques suisses, en particulier celles de la Confédération. Les quatre constatations suivantes étayaient cette affirmation.

Les transports constituent l'une des tâches publiques les plus coûteuses

En 2006, les collectivités publiques suisses ont dépensé 14 milliards de francs pour les transports, soit 10% de l'ensemble des dépenses. Seuls les domaines de la prévoyance

sociale et de la santé ainsi que la formation et la recherche pèsent plus lourd. Les transports arrivent même en deuxième position dans le budget fédéral, avec 8,7 milliards de francs¹, soit 15% des dépenses.

Depuis 1990, les dépenses de transport ont connu une croissance plus forte que l'économie

Alors que le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse croissait en moyenne de 2,4% par an, en termes nominaux, entre 1990 et 2006, les dépenses des collectivités publiques pour les transports augmentaient en moyenne de 2,9% (voir *graphique 1*). Parmi les tâches importantes, seules la prévoyance sociale et la santé (+4,6%) ainsi que la formation et la recherche (+3,3%) ont enregistré une plus forte hausse.

La Confédération assume la part du lion de cette croissance des dépenses

La Confédération a été le principal moteur de cette croissance. Les dépenses de transport ont augmenté en moyenne de 3,3% par an depuis 1990. Cela signifie que ce poste a bénéficié d'une rallonge de 5,3 milliards durant la période 1990-2006, 3,2 milliards



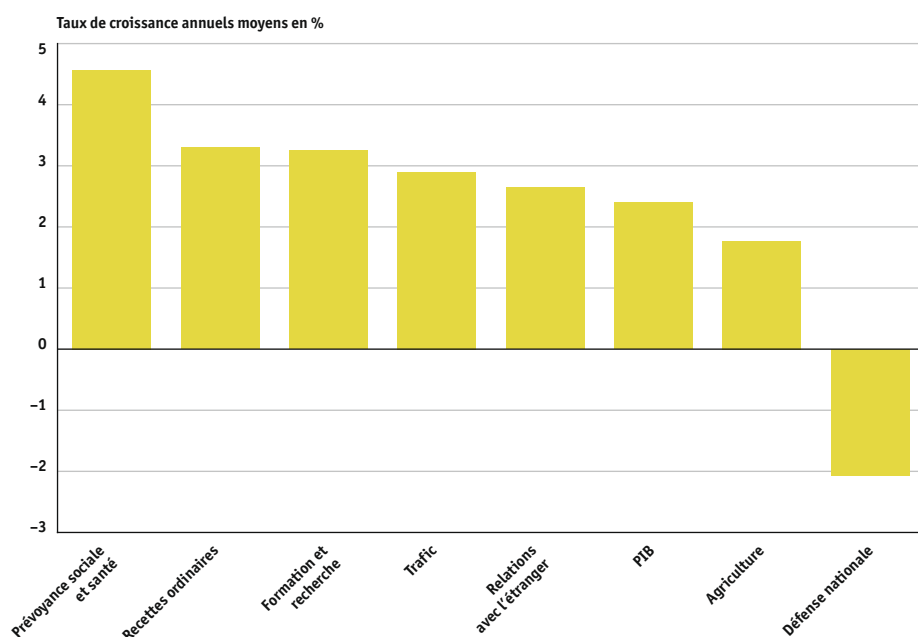
Karl Schwaar
Directeur suppléant de
l'Administration fédérale
des finances AFF, Berne



Peter Siegenthaler
Directeur de l'Administra-
tion fédérale des finances
AFF, Berne

Graphique 1

Taux de croissance des dépenses publiques importantes, 1990–2006



Source: AFF/La Vie économique

Le financement des dépenses de transport

La Confédération tient également compte de l'importance des transports au travers du mode de financement appliqué: les ressources et les fonds à affectation obligatoire garantissent la sécurité financière requise. Ces deux instruments présentent, toutefois, l'inconvénient de restreindre la liberté de définir des priorités en matière de dépenses, risquent de favoriser une affectation inefficace des moyens et nuisent à la transparence. Malgré la sécurité élevée du financement des projets, les demandes d'aménagement risquent aussi de faire exploser les budgets existants. Quatre remarques s'imposent à cet égard.

Le transport est majoritairement financé par des ressources à affectation obligatoire

Environ 60% des moyens dont dispose la Confédération pour le transport proviennent de recettes à affectation obligatoire (voir graphique 2). Si certaines d'entre elles semblent évidentes, d'autres posent plusieurs problèmes d'attribution.

L'impôt sur les huiles minérales et la vignette autoroutière se taillent la part du lion avec 3,8 milliards de francs (45%). Ce mode de financement par les utilisateurs satisfait relativement bien au principe de causalité. Cependant, l'impôt sur les huiles minérales ne permet pas d'exploiter les autres avantages des taxes acquittées par les usagers: épuisement de la disponibilité à payer, affectation des ressources en fonction de la demande, pilotage de la demande (en différenciant, par exemple, la taxe suivant le trajet et l'heure). Au contraire, il favorise, comme d'autres impôts, la logique de la «recherche de rente», suivant laquelle chaque bénéficiaire cherche à s'arroger la plus grosse part d'un gâteau toujours trop petit. Résultat: les besoins ne cessent d'enfler, sans que les avantages ne soient pour autant maximisés.

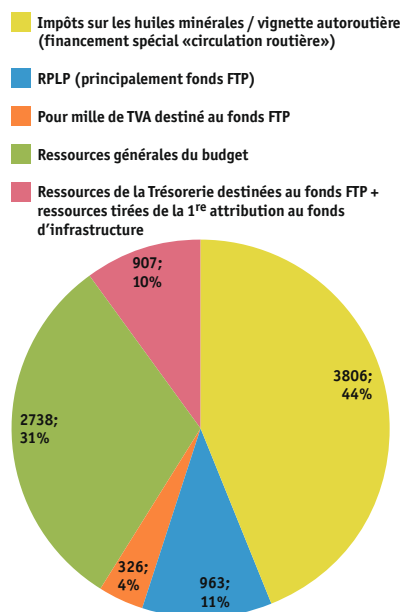
La redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) contribue au fonds à hauteur d'un milliard environ (11%). Elle sert avant tout à financer les investissements dans les grands projets ferroviaires. Si l'on se base sur l'objectif constitutionnel de transférer le trafic transfrontalier lourd de la route au rail et la nécessité qui en découle d'étendre le réseau ferroviaire, ce mode de financement respecte le principe de causalité tout en déployant un effet incitatif.

Enfin, 300 millions (4%) proviennent du pour-mille de la TVA réservé au fonds FTP. Or la TVA devrait être en principe affectée au budget général, pour financer les besoins fondamentaux. En ce sens, cette affectation est problématique.

Graphique 2

Dépenses fédérales pour le trafic: provenance des fonds, budget 2009

En millions de francs; en %



Source: AFF/La Vie économique

provenant de la Confédération et 2,1 milliards des cantons et communes.

L'infrastructure est l'élément principal de cette croissance

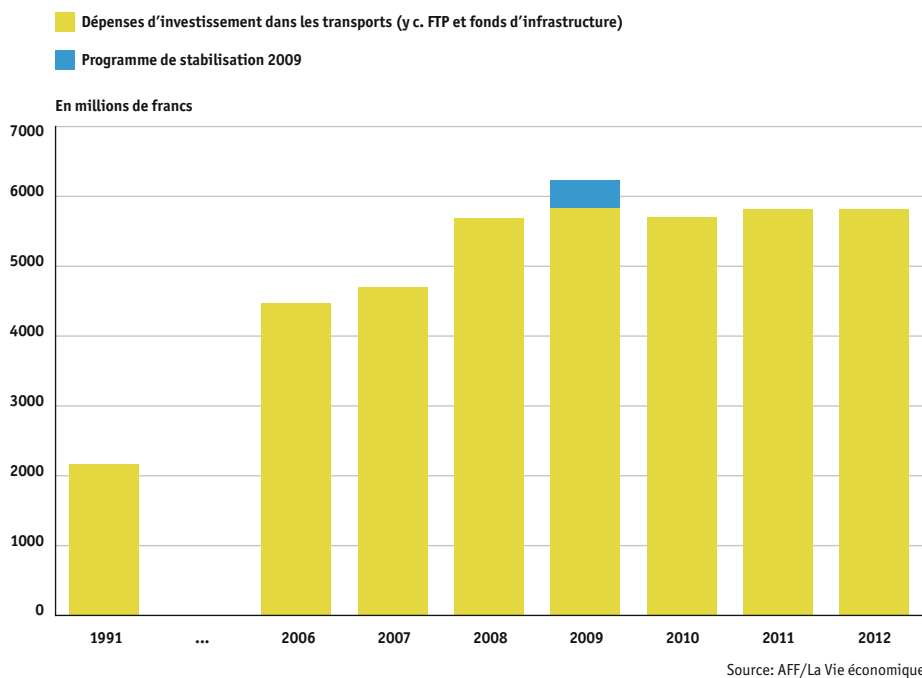
Entre 1990 et 2006, les investissements de la Confédération en faveur des infrastructures de transport ont plus que doublé, passant de 2,1 à 4,5 milliards. Cette progression correspond à une hausse annuelle moyenne de près de 5%. Elle s'explique en particulier par les grands projets ferroviaires de Rail 2000 et de la Nouvelle ligne ferroviaire alpine (NLFA), qui ont été exclusivement financés par la Confédération. C'est pour faire face à ces dépenses que le fonds pour les grands projets ferroviaires a été créé. Alimenté par de nouvelles ressources fiscales (redevance poids lourds, pour-mille de la TVA, part de l'impôt sur les huiles minérales), il a également bénéficié d'avances de la Confédération: 8 milliards à ce jour.

Conclusion

Les investissements dans les infrastructures de transport font partie des priorités de la Confédération. À l'heure actuelle, leur croissance ne semble pas près de s'arrêter. Bien au contraire, puisque la Confédération contribue depuis 2008 pour quelque 450 millions de francs par an au financement des infrastructures de transport dans les agglomérations. Elle est, par ailleurs, confrontée à des demandes d'investissement supplémentaires de plusieurs dizaines de milliards.

Graphique 3

Évolution des dépenses d'investissement de la Confédération pour le trafic, 1991 et 2006–2012

**L'infrastructure est financée dans une large mesure par différents fonds**

Sur les 5,8 milliards que la Confédération prévoit d'investir dans les transports en 2009, plus de la moitié provient de fonds: un bon 1,6 milliard du fonds FTP et près de 1,5 milliard du fonds d'infrastructure.

En plus de ces deux fonds, les finances fédérales comportent encore trois sources majeures de financement des transports: une enveloppe quadriennale pour les travaux de remplacement et les nouveaux investissements limités des CFF (1 milliard pour l'année 2009), un crédit-cadre de plusieurs années destiné à contribuer aux investissements des compagnies ferroviaires privées (350 millions), ainsi que le crédit d'investissement destiné à l'extension et à l'entretien des routes nationales (1,2 milliard).

Du point de vue du financement des transports, les fonds offrent d'emblée des avantages indéniables. Grâce aux avances de la Trésorerie fédérale (fonds FTP) – qui peuvent aller jusqu'à 12 milliards – et grâce au premier versement de 2,6 milliards via le budget extraordinaire, les pics d'investissement (NLFA, achèvement accéléré du réseau des routes nationales, projets urgents liés au trafic d'agglomération) ont pu et peuvent encore être financés sans violation des règles en vigueur concernant les dépenses (frein à l'endettement). De plus, en période de difficultés financières, les coupes effectuées par le Parlement sont plus limitées que dans le budget ordinaire. Enfin, les deux fonds conservent le solde des crédits en fin d'année.

De nos jours, le financement des infrastructures de transport a atteint une complexité telle qu'il n'est souvent plus accessible au profane. À titre d'exemple, la ligne transversale de Zurich (DML) coûte 2 milliards et est financée de quatre façons différentes:

- 10% environ sont à la charge du fonds FTP;
- quelque 25% sont couverts par un total de quatre plafonds de dépenses des CFF sur une période de 15 ans;
- la part de la DML imputée au trafic d'agglomération, qui représente environ $\frac{2}{3}$ des coûts totaux, est financée moitié-moitié par le canton de Zurich et le fonds d'infrastructure.

Cette complexité pose également des problèmes croissants du point de vue du transport: d'un côté, l'opacité entrave la planification et diminue la sécurité. De l'autre, le principe applicable aux dépenses, qui consiste à n'admettre de nouvelles tâches que si celles-ci sont financées, est menacé dans son existence par une course effrénée aux moyens financiers (voir la DML), d'où un risque d'endettement supplémentaire.

La responsabilité du financement incombe de plus en plus souvent à la Confédération

Les responsabilités supplémentaires de financement ci-après ont été mises à la charge de la Confédération ces dernières années ou sont en passe de l'être.

1. *Prise en charge intégrale de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'actuel réseau des routes nationales:* décidée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), cette prise en charge est financée par la Confédération au travers d'une imputation sur les paiements de la péréquation financière.
2. *Trafic d'agglomération:* une nouvelle tâche a été assignée à la Confédération dans le cadre de la RPT. Des subventions fédérales à hauteur de 6 milliards doivent être accordées aux cantons au cours des vingt années à venir, soit en moyenne 300 millions par an (prix de 2005).
3. *Nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales:* les cantons demandent que la Confédération ajoute près de 400 km de routes cantonales au réseau des routes nationales et assume leur extension, leur entretien et leur exploitation. Les plans de différentes extensions sont déjà élaborés et attendent une décision. Du côté de la Confédération, on s'attend à ce que cet arrêté entraîne un surcroît de dépenses annuelles pouvant aller jusqu'à 350 millions.

Tableau 1

Vue d'ensemble des besoins de financement annoncés (en milliards de francs)

Projet	Courte description	Besoins	Planification du Conseil fédéral
Rail 2030	Extension du réseau ferroviaire (augmentation vitesse/fréquences)	12–30	12–21
Trafic d'agglomération	Amélioration des infrastructures dans les agglomérations (transports publics et routes)	8 ^a	3,5 ^a
Suppression des goulets d'étranglement sur les routes nationales	Assainissement des tronçons surchargés (élargissement des voies)	15	5,5
NEB	Reclassement de 400 km de routes cantonales en routes nationales	10	4 ^b
NEB+	Élargissement du réseau des routes nationales par de nouveaux tronçons	17	5,4
Total des besoins de financement (nouveau)		~60–70 ^c	~30–40

a Part de la Confédération uniquement.

b Compensation obligatoire.

c L'élargissement du réseau des routes nationales/suppression des goulets d'étranglement et le trafic d'agglomération ne sont comptés qu'une seule fois.

Source: AFF/La Vie économique

Si cette évolution est partiellement voulue et financée (RPT), elle résulte également d'une tendance à la centralisation, recherchée par les cantons au niveau des postes de dépenses importants. Elle s'inscrit aussi en droite ligne dans l'accélération de la concurrence fiscale à laquelle se livrent les cantons.

Les investissements croissants dans les infrastructures de transport contribuent à lutter contre la récession

La Suisse vient d'entrer en récession. De gros investissements dans l'infrastructure de transport sont donc d'un intérêt politique certain à court terme. Les bonds enregistrés en 2008 et 2009 (+989² et +534³ millions par rapport aux années précédentes) stimulent en effet clairement l'économie nationale, contribuant ainsi à lutter contre la récession (voir graphique 3). Pour autant, la liste des nouveaux projets d'infrastructures routières et ferroviaires ne cesse de s'allonger.

À moyen terme toutefois, le domaine des transports sera contraint au régime:

- Les dernières prévisions conjoncturelles estiment le *recul des recettes à plusieurs milliards par an* par rapport au plan financier courant, et ce jusqu'en 2013;
- le Parlement a demandé d'importantes réformes concernant les recettes, qui pourraient laisser des trous de plusieurs milliards dans le budget de la Confédération (compensation immédiate de la progression à froid, réforme de l'imposition des familles et nouvelle réforme de la fiscalité des entreprises);
- un fossé est en train de se creuser entre les exigences posées à la caisse fédérale et les ressources dont celle-ci dispose. Dans tous les domaines de tâches, y compris dans celui des transports, il faudra fixer des priorités et procéder à des coupes.

Conclusion

Les transports sont sources d'avantages financiers pour la Confédération; des réformes s'imposent afin de les conserver. Les décisions doivent pouvoir se prendre plus simplement et de manière plus transparente, aucune tâche nouvelle ne doit être acceptée sans financement correspondant. Il n'en reste pas moins que la hausse actuelle des dépenses intervient à point et devrait contribuer à atténuer l'impact de la récession.

Les thèses concernant l'avenir du financement des transports

Le financement des transports doit faire face à des défis de taille. Les attentes croissent à l'infini (voir tableau 1): de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour couvrir ne serait-ce qu'une modeste partie des besoins. En attribuant des priorités, il faut veiller à ce que les coûts des nouvelles infrastructures ne dépassent pas l'utilité retirée, compte tenu des coûts ultérieurs pour l'État et les entreprises de transport.

Les besoins en nouvelles infrastructures de transport sont illimités

Opérationnel depuis un an, le nouveau fonds d'infrastructure doit permettre d'achever le réseau des routes nationales, d'en éliminer les goulets d'étranglement et de contribuer aux projets de transport dans les agglomérations. Sur une durée de vingt ans, le fonds d'infrastructure dispose en moyenne d'un milliard par année (prix de 2005).

Le Parlement a également fini de débattre du projet de *futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB 1)*. En supprimant de manière ciblée les goulets d'étranglement sur l'ensemble du réseau ferré, ce projet vise à raccourcir les temps de transport et à faciliter les correspondances. Le Parlement devrait allouer un crédit de 5,4 milliards à cet effet. Le plafond de 30,5 milliards du fonds FTP est ainsi dépassé d'un bon milliard. Le Conseil fédéral est chargé parallèlement de soumettre au Parlement d'ici 2010 un nouveau projet d'extension du réseau ferroviaire (*Rail 2030*).

Ces deux objets ont provoqué une véritable course aux projets. Si toutes les demandes d'aménagement étaient acceptées, la Confédération devrait engager des dépenses d'investissement de quelque 60 milliards⁴:

1. À eux seuls, les projets admis par le Parlement dans la liste des demandes de la *loi relative au ZEB 1* nécessitent quelque 21 milliards d'investissements. Notons que cette liste ne couvre pas l'intégralité des souhaits cantonaux. Non garantie à l'heure actuelle, cette somme doit, en principe,

2 Y compris les dépenses supplémentaires occasionnées par la RPT.

3 Y compris la deuxième phase des mesures destinées à stabiliser la conjoncture (+395 millions).

être couverte par le fonds FTP. La majorité des ressources nécessaires ne sera toutefois disponible qu'après 2020, le fonds devant, après l'achèvement de la NLFA, rembourser les avances de la Confédération au moyen de la moitié au moins des recettes à affectation obligatoire.

2. Les projets cantonaux d'aménagement dans les agglomérations s'élèvent à 17 milliards. La Confédération y engagera au maximum la moitié de la somme, 2,5 milliards étant déjà engagés pour des projets urgents, il reste encore 3,5 milliards au plus pour ce dossier.
3. Les cantons demandent 15 milliards pour éliminer les goulets d'étranglement sur les routes nationales. Le fonds d'infrastructure dispose de 5,5 milliards.
4. Selon l'Office fédéral des routes (Ofrou), les goulets d'étranglement sur les routes nationales ne pourront tous être supprimés par l'adjonction de nouvelles pistes. Le programme qui leur est consacré doit s'accompagner dès aujourd'hui d'une étude de terrain en vue d'un nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales (NEB+). L'ensemble des projets en cours d'examen se montent à 17 milliards. L'Ofrou considère deux projets totalisant 5,4 milliards comme prioritaires (contournement de Morges et nouvelle route nationale dans le Glattal).
5. Enfin, les cantons demandent un nouvel arrêté sur le réseau de routes nationales (NEB), qui permettrait de céder 400 km de routes cantonales à la Confédération. Ce transfert requiert pour 10 milliards d'aménagements.

Il est indispensable de définir un ordre rigoureux des priorités et de prévoir des financements réalistes

Ce catalogue d'exigences ne pourra évidemment pas être financé intégralement. Il faudra définir des priorités. Seul doit être bâti ce qui possède un intérêt avéré pour l'économie nationale. Quant aux souhaits régionaux, ils doivent répondre au principe selon lequel «qui commande paie». L'extension du rail et de la route doit être mieux coordonnée; aucune économie mondiale ne peut se permettre de développer à la même vitesse deux réseaux de transport parallèles. Cela dit, il faut également garder à l'esprit que toute nouvelle infrastructure de transport suscite une nouvelle mobilité: «Qui sème des routes, récolte le trafic» quel que soit le mode de transport, dit un adage actuel.

Enfin, les objets qui seront effectivement construits au terme de ce processus d'attribution des priorités devront aussi être financés. La question des possibilités de finance-

ment se résume actuellement ainsi (voir graphique 4):

1. Le Conseil fédéral a ouvert récemment le débat autour de la possibilité de majorer la surtaxe sur les huiles minérales de *six voire sept centimes pour garantir l'entretien et l'exploitation des routes nationales*, et suffire aux besoins du fonds d'infrastructure. En effet, rien que ces dépenses mettront en déficit le Financement spécial de la circulation routière (FSCR) dès 2010, et ce non seulement parce que les recettes stagneront, mais surtout parce que les coûts d'entretien et d'exploitation des routes nationales ne cessent de progresser.
2. S'il faut aussi financer les *extensions du réseau (NEB et NEB+)*, une augmentation de *sept centimes* supplémentaires de la surtaxe sur les huiles minérales deviendra inéluctable à partir de 2015.
3. Si l'on part du principe que les contributions du FSCR en faveur de la NLFA (un quart des coûts) arrivent à échéance vers 2020 et devront être reconduites pour Rail 2030, une autre hausse de *trois à quatre centimes* sera nécessaire à cette date-là.
4. Il est probable que ces hausses d'impôt auront un impact sur la consommation, en particulier sur le tourisme de l'essence en provenance de l'étranger. Afin de compenser ces pertes de recettes, il faudra une fois de plus consentir à une augmentation minimale de *deux à quatre centimes de la surtaxe sur les huiles minérales*.
5. Ce n'est que de cette manière que Rail 2030 pourra en partie être financé. À supposer que le fonds FTP continue d'être alimenté (RPLP, impôts sur les huiles minérales, pour-mille de TVA), 300 millions supplémentaires seront nécessaires chaque année au cours de la période 2017–2027, rien que pour financer un programme d'investissement allégé de 12 milliards.

Les augmentations d'impôt pourraient donc atteindre 2 milliards par an. Elles ne permettraient de financer qu'une bonne moitié des demandes d'aménagement estimées, compte tenu du renchérissement, à 60 milliards pour les 20 à 25 années à venir.

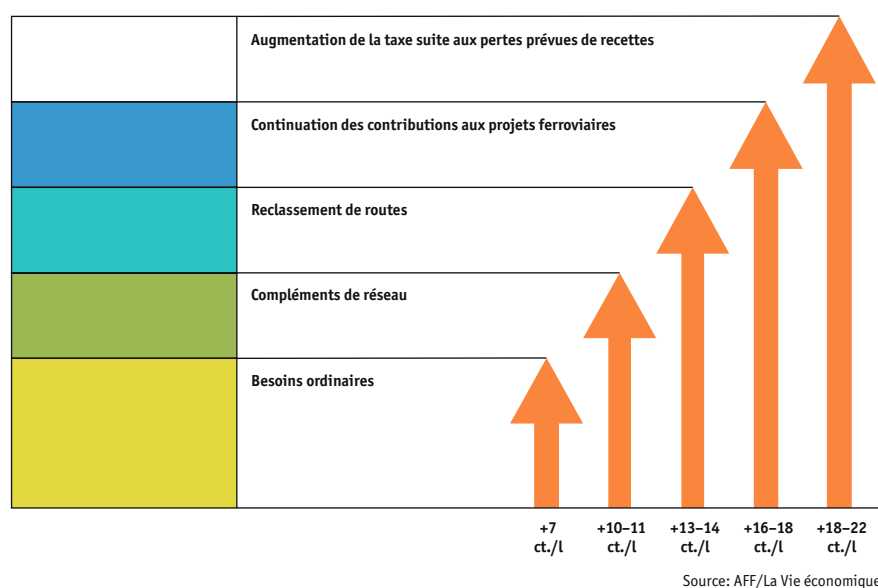
Il est impératif d'améliorer la transparence et d'obtenir une vue d'ensemble

La question du financement des investissements dans les constructions n'est pas la seule à devoir être réglée. Chaque nouvelle infrastructure de transport engendre des frais subséquents élevés. La charge d'exploitation et d'entretien de la route et du rail s'alourdit notamment en raison du vieillissement des réseaux, mais aussi de l'utilisation toujours plus intensive qui en est faite. De

4 Sans les doubles imputations. Par exemple: si le réseau des routes nationales est complété par un nouveau tronçon ou contournement, cela peut entraîner la suppression de l'un ou l'autre goulet d'étranglement du réseau existant.

Graphique 4

Augmentation nécessaire de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants



plus, les compagnies ferroviaires ne sont plus en mesure de financer les investissements de remplacement au moyen du produit généré par le trafic. Dès que s'ouvre à la circulation une nouvelle portion de réseau, la Confédération assume la surcharge d'amortissement par le biais d'indemnités. Par ailleurs, qui dit nouvelles voies, dit nouvelles offres: lorsque ces dernières ne couvrent pas leurs propres coûts – à l'instar du trafic régional des personnes –, les indemnités de la Confédération augmentent également, cette dernière prenant à sa charge en moyenne 50% des frais non couverts liés aux nouvelles offres (le reste étant assumé par les cantons). Enfin, les compagnies ferroviaires assument elles aussi des frais subséquents importants puisqu'elles doivent investir plusieurs milliards dans du nouveau matériel roulant pour satisfaire aux nouvelles offres. Plus l'aménagement est rapide, plus le besoin d'investissement et de liquidités augmente, ce dernier atteignant déjà les limites du supportable dans certains cas.

Il est donc indispensable d'accompagner le projet de financement d'un calcul des investissements et de la rentabilité qui prenne en compte tous les frais subséquents. En effet, pour se prononcer sur un projet, il faut aussi en connaître toutes les retombées.

Enfin, l'exigence de transparence implique que le nombre de fonds n'augmente pas et que les différentes sources de financement soient désenchevêtrées. Les fonds FTP et d'infrastructure doivent servir à financer les grands projets, tandis que les ressources ordinaires doivent d'abord couvrir l'entretien, les dépenses de remplacement et les nouveaux investissements de moindre importan-

ce. Les financements mixtes, comme pour la DML, doivent rester exceptionnels.

Il faut exploiter systématiquement les nouvelles possibilités de financement

Il convient d'étudier d'autres possibilités de financement que celle qui suppose des augmentations d'impôts, dont l'issue est toujours incertaine en raison des référendums obligatoires ou facultatifs. Trois pistes méritent d'être citées en particulier.

1. Un *financement accru par les usagers*: dans le domaine ferroviaire, il existe encore de la marge pour renforcer le principe du mandant-payeur ou de l'usager-payeur. Sur les trajets fortement fréquentés, la disponibilité des passagers à payer ne semble, en effet, pas encore épuisée. Par un jeu de suppléments ou de réductions en fonction des horaires et des trajets, il est possible d'influencer le comportement des usagers et d'alléger ainsi non seulement les investissements mais aussi les charges d'exploitation. Adapter l'infrastructure et le matériel roulant aux besoins maximaux n'est pratiquement plus finançable.
2. Un *cofinancement accru des cantons*: les cantons versent déjà des avances pour financer certains projets d'investissement. En ce qui concerne les investissements dans le trafic régional et d'agglomération, ils couvrent, en outre, la moitié des coûts. Étant donné les aménagements supplémentaires demandés et le manque de ressources financières de la Confédération, celle-ci s'interroge sur la possibilité de transférer aux cantons davantage de charges. On pourrait, par exemple, affecter une partie du tiers des recettes de la RPLP dévolu aux cantons à un paquet de mesures complémentaires pour Rail 2030.
3. Un *partenariat public-privé*: le partenariat entre acteurs publics et privés ne constitue pas le moindre des nouveaux modes de financement. Il ne vise pas uniquement à combler les lacunes du financement public par des crédits privés. Il permet aussi, grâce au recours au savoir-faire de l'économie privée, d'améliorer la rentabilité de certains projets au profit des deux parties.

Conclusion

Il est certes possible et nécessaire de renforcer l'offre dans le domaine des transports en Suisse. Il faudra, toutefois, avoir le courage de ne construire que ce qui procure un avantage avéré pour les transports et l'économie nationale, et la capacité de trouver des modes de financement judicieux, contribuant à améliorer du même coup la transparence du financement et l'efficacité des transports. ■