

Conseil national

04.3075

Interpellation Walker Felix

Financement des transports. Etat des lieux

Texte de l'interpellation du 16 mars 2004

Les événements récents et notamment les perspectives en matière de politique suisse des transports sont l'occasion de procéder à un état des lieux du financement, ce d'autant plus que les moyens publics en la matière font partie des domaines d'activité où sont opérées les dépenses les plus élevées. Ils soulèvent des questions touchant à l'efficacité, à l'efficience et à la transparence, mais aussi au principe de causalité et à la rentabilité propre. Le Conseil fédéral est donc prié d'apporter des réponses complètes aux questions suivantes à la lumière de la situation actuelle.

1. Quelles sont les prestations que la Confédération, les cantons et les communes fournissent en faveur des transports publics et des transports privés:
 - a. sous la forme d'investissements annuels depuis 1990, et celles qu'ils fourniront d'ici à 2010?,
 - b. sous la forme de contributions d'exploitation (entretien, commande de prestations, indemnisation pour les prestations en faveur de l'économie générale, comblement des lacunes en matière de couverture des coûts) par année depuis 1990, et celles qu'ils fourniront d'ici à 2010?,
 - c. par rapport au PIB et aux dépenses publiques totales?,
 - d. à quel degré de couverture des coûts arrive-t-on avec chacun des deux types de transport précités (sans les coûts externes liés à l'environnement, au bruit, à la santé et aux embouteillages)?
2. Quelles sont les interactions entre ces prestations publiques
 - a. et l'évolution des transports publics et des transports privés depuis 1990 et d'ici à 2010, mesurée à l'aune des prestations de transport (exprimées en personnes-kilomètres et en tonnes-kilomètres)?,
 - b. et l'immobilisation du capital par unité de prestations (actif immobilisé dans le domaine de la route et du rail par rapport aux prestations de transport fournies)?
3. Quels effets une éventuelle augmentation et une diminution de l'utilisation des moyens auraient-elles sur les prestations de transport et sur les coûts par unité de prestations? Qu'en est-il, à cet égard, depuis le lancement de la réforme des chemins de fer en 1999 et que faut-il encore en attendre à l'avenir?
4. Quelle relation existe-t-il entre les coûts externes (coûts liés à l'environnement, aux accidents et aux embouteillages) des transports publics et des transports privés et l'utilisation des moyens publics? Quelle a été l'évolution des coûts externes, au total et par unité de prestations, depuis 1990? Quelles sont les autres perspectives de développement?
5. Le Conseil fédéral estime-t-il que le compte routier et le compte ferroviaire sont des ins-

truments de pilotage et de contrôle suffisants? Quels sont les instruments qui pourraient servir à accroître la transparence? Comment le Conseil fédéral compte-t-il accroître la transparence des coûts externes actuels liés à l'environnement, au bruit, à la santé et aux embouteillages? Quelles possibilités voit-il pour établir également les coûts marginaux externes?

6. Comment pourra-t-on garantir le financement à long terme de notre système des transports (construction, entretien et exploitation)? A cet égard et eu égard à la réduction des effets externes des transports, quelles possibilités le Conseil fédéral voit-il pour faire en sorte que le principe de causalité gagne en légitimité dans les transports tant publics que privés et pour accroître ainsi la rentabilité propre?
 - a. Comment le Conseil fédéral évalue-t-il le potentiel des alternatives politiques suivantes pour les transports privés?
 - perception de taxes sur l'utilisation des tunnels, notamment du tunnel du Gothard, lesquelles frapperaient les voitures de tourisme et/ou les camions selon différents tarifs, en fonction des effets externes, pour faire progresser le principe de causalité (p. ex. en fonction du temps, du volume du trafic et du type de véhicule)?
 - perception de taxes de transport à l'échelle nationale, selon différents tarifs, pour faire progresser le principe de causalité (p. ex. en fonction du temps, du volume du trafic et du type de véhicule)?
 - perception de taxes servant à résoudre des problèmes majeurs comme l'aménagement du trafic dans les agglomérations, selon différents tarifs, pour faire progresser le principe de causalité (p. ex. en fonction du temps, du volume du trafic et du type de véhicule)?
 - relèvement de l'impôt sur les huiles minérales ou de la taxe sur le CO₂?
 - b. Que pense le Conseil fédéral de la possibilité de réduire l'aide que l'Etat accorde aux transports publics et de faire progresser le principe de causalité dans ce domaine en améliorant l'application du principe de causalité dans les transports privés?
7. Comment peut-on faire en sorte que les moyens financiers disponibles grâce aux recettes provenant des éventuelles taxes routières et aux baisses de subventions soient restitués aux citoyens et leur apportent aussi des avantages grâce à l'application du principe de causalité? Dans quelle mesure et dans quel volume pourrait-on baisser d'autres impôts?
8. De quels moyens et de quelles mesures dispose-t-on, notamment dans les zones rurales, pour concilier les exigences relevant de l'économie d'entreprise et une desserte appropriée?
9. Dans quelle mesure le Conseil fédéral est-il disposé à amorcer un changement de tendance en fixant des objectifs stratégiques pour aller dans le sens des propositions susmentionnées? Quelles mesures concrètes le Conseil fédéral considère-t-il comme urgentes à cet égard, notamment en matière de politique d'investissement et de taxes de transport?

Cosignataires

Bader Elvira, Bezzola, Brun, Büchler, Cathomas, Cina, Genner, Hegetschweiler, Hochreutener, Humbel Näf, Imfeld, Jermann, Laubacher, Leu, Leuthard, Loepfe, Lustenberger, Pfister Gerhard, Steiner, Walter Hansjörg, Wehrli, Weigelt, Zapfl, Zuppiger (24)

Sans développement

Réponse du Conseil fédéral

La réponse du Conseil fédéral concerne le trafic individuel et les transports publics routiers et ferroviaires. Le trafic aérien, qui fait l'objet d'un rapport - en cours d'élaboration - du Conseil fédéral à l'intention du Parlement, n'est pas abordé dans la présente réponse.

L'auteur de l'interpellation demande un grand nombre de données relatives à l'économie des transports. Celles-ci n'étant pas toutes disponibles, notamment parce que leur élaboration nécessiterait un grand investissement, il ne nous est pas possible de répondre de manière exhaustive à toutes les questions.

Question 1

Les chiffres clés concernant les dépenses publiques pour les transports sont présentés dans un tableau annexé. En 2000, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé 13 008 millions de francs pour le trafic, soit 6 430 millions de francs pour la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures routières et 6 578 millions pour les transports publics. Parmi les moyens consacrés aux transports publics, 3000 millions ont été injectés dans la construction, l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure. Le montant restant a été utilisé pour des contributions à l'exploitation et pour des indemnités de service public.

L'évolution entre 1990 et 2000 montre que les dépenses publiques pour le trafic ont augmenté dans la même proportion que les dépenses publiques totales. Si l'on compare les deux modes de transport que sont la route et le rail, les dépenses consacrées au second sont désormais plus importantes étant donné que ses infrastructures nécessitent d'importants travaux de modernisation (NLFA, Rail 2000, raccordement au réseau européen à grande vitesse). Quant aux dépenses publiques pour le trafic, elles ont représenté entre 10,1 % et 11,3 % des dépenses publiques totales pour la même période. Par rapport au PIB, la part des dépenses publiques pour le trafic est également restée relativement stable et a oscillé entre 2,8 % et 3,1 % entre 1990 et 2000. Il n'est pas possible de fournir des chiffres pour l'évolution future des dépenses dans étant donné que la Confédération ne dispose pas de chiffres consolidés des dépenses pour le trafic planifiées au niveau fédéral, cantonal et communal.

On distingue deux taux de couverture des coûts pour le rail. Si l'on tient compte des indemnités, le rail parvient quasiment à couvrir ses coûts (94,9 % en 2000, 104 % en 2001). Par contre, si l'on ne tient pas compte des indemnités, le taux de couverture se situe à un niveau nettement plus bas (41,9% en 2000 et 43,1% en 2001). Il convient ici de rappeler que les indemnités ne sont dans la plupart des cas pas assimilées à de simples subventions mais à

des recettes générées par une offre de prestations commandée par l'Etat (service public). En ce qui concerne l'infrastructure routière, le taux d'équilibre financier est depuis plusieurs années égal ou légèrement supérieur à 100 %. Les coûts externes du trafic individuel et des transports publics ne sont pas compris dans cette couverture des coûts. (cf. question 4).

Question 2

Il n'est pas possible de réunir toutes les données permettant de répondre à la question 2 portant sur les dépenses publiques par personne-kilomètre (pkm) ou par tonne-kilomètre (tkm). En effet, les investissements dans les transports bénéficient en règle générale tant au trafic voyageurs qu'au trafic marchandises et une répartition des coûts d'investissement entre ces deux domaines serait beaucoup trop compliquée.

Question 3

Les répercussions d'une éventuelle augmentation ou d'une baisse des dépenses de transport sur les prestations de transport devraient en principe pouvoir être évaluée sur la base d'une comparaison entre l'utilité marginale et les coûts marginaux. En ce qui concerne la Suisse, les données correspondantes ne sont pas disponibles.

Le Conseil fédéral évalue positivement la réforme des chemins de fer. Ladite réforme a engendré un changement de tendance dans l'évolution des coûts ainsi qu'une augmentation de l'efficacité concernant les prestations des transports publics. La réforme se poursuivra avec la réforme des chemins de fer II. Néanmoins, vu son niveau élevé, le potentiel d'accroissement de l'efficacité est appelé à diminuer.

L'équilibre financier – compte tenu de tous les coûts – ainsi que l'efficacité des systèmes de transport constituent d'importants objectifs de la politique des transports. De même, des infrastructures de transport de qualité et suffisantes sont essentielles pour la compétitivité du pays et les chances de croissance de l'économie suisse.

Question 4

Les coûts externes évalués par l'administration fédérale pour l'année 1993 (derniers chiffres complets disponibles) s'élèvent à 3 858 millions de francs. Environ 149 millions de francs sont imputables au rail alors que 3 709 millions de francs sont occasionnés par le trafic routier. La grande partie des coûts externes résulte de la consommation d'énergie et des émissions qui en résultent. Ces chiffres calculés par l'administration représentent une estimation minimale, vu que les travaux ont porté sur quatre domaines uniquement (accidents, bâtiments, bruit et santé) et que les hypothèses retenues étaient à chaque fois très prudentes, ce qui tend à sous-estimer les coûts. D'autres évaluations ont établi des chiffres plus élevés : c'est le cas du PNR41 qui présente pour les transports des coûts externes de plus de 9 milliards de francs (en tenant également compte des changements climatiques, des dommages causés aux forêts et des pertes agricoles).

Pour le trafic-voyageurs, le montant des coûts externes (sans les coûts liés au changement climatique) par unité de prestations correspond à 0,91 ct par pkm pour le rail et à 3,45 cts

par pkm pour la route. En ce qui concerne le trafic-marchandises, ce coût est de 0,34 ct par tkm pour le rail et de 8,46 cts par tkm pour la route.

A noter que les coûts des embouteillages ne sont pas compris dans les chiffres susmentionnés. Or selon que l'on considère l'individu ou le secteur des transports dans sa globalité, ces coûts peuvent également représenter une externalité. Une étude publiée par l'OFROU en 1999 mentionne que le coût annuel des embouteillages se situe entre 750 et 1 200 millions de francs. Les coûts des embouteillages devraient, compte tenu des problèmes à certains points névralgiques du réseau, notamment dans les agglomérations, être plus élevés encore. Ils engendrent des pertes pour l'économie nationale ainsi qu'une utilisation inefficace des infrastructures de transport existantes.

Question 5

Les comptes routier et ferroviaire actuels sont des comptes de modes de transport partiels. Ils ne sont pas utilisés comme instruments de contrôle ou de gestion. Le compte routier englobe notamment les coûts de l'infrastructure (construction, exploitation, entretien). Les coûts privés du trajet ne sont pas comptabilisés. Le compte ferroviaire comprend aussi bien les coûts d'infrastructure que les coûts des trajets. Les coûts externes ne sont comptabilisés ni dans l'un ni dans l'autre. Par ailleurs, les deux comptes ne sont pas conçus pour déterminer les coûts marginaux.

La mise sur pied d'un compte global de transport présentant pour tous les modes de transports (route, rail et transport aérien) tous les coûts y relatifs (coûts d'infrastructure, d'exploitation, d'entretien ainsi que les coûts externes) devrait permettre d'améliorer la transparence des coûts et des dépenses liés aux transports. Les travaux correspondants sont en cours et devraient être terminés à la fin de l'année. Conformément aux prescriptions légales, le Conseil fédéral procède régulièrement à l'actualisation des coûts externes des transports. L'administration est en train de mettre à jour ces données, qui devraient également être disponibles à la fin de l'année.

Question 6

Il faut tenir compte de différents paramètres pour savoir si le financement de notre système de transports peut être garanti à long terme. A l'heure actuelle, les mesures d'économie dans le secteur public jouent un rôle primordial. Dans ce contexte, l'interpellation demande si une meilleure utilisation du principe de causalité et une augmentation de l'efficacité des systèmes de transport avec un meilleur équilibre financier et un allègement de la charge des pouvoirs publics seraient possibles. De plus, l'interpellation demande que le Conseil fédéral évalue les différentes variantes politiques pour le trafic privé.

En ce qui concerne le principe de causalité et l'équilibre financier

Une internalisation des coûts externes dans le secteur du trafic privé d'une part et une diminution des subventions accordées aux transports publics d'autre part engendrerait un financement de la mobilité davantage conforme au principe de causalité et une amélioration de l'équilibre financier des transports. Cette stratégie aurait pour conséquences directes un al-

légement de la charge financière des ménages, une augmentation de l'efficacité des systèmes de transports routier et ferroviaire ainsi qu'une baisse de la mise à contribution de l'environnement, des ressources et du territoire. Une telle réforme globale du financement des transports est intéressante. Elle n'est pourtant pas nouvelle ni facile à mettre en œuvre sur le plan politique.

Quant aux différentes variantes politiques pour le trafic privé

Quant à l'imputation directe des externalités des transports au trafic privé, diverses solutions sont envisageables, lesquelles sont évaluées comme suit par le Conseil fédéral :

- *Redevances d'utilisation différenciées*: Le „road pricing“, réalisable à moyen ou long terme constitue une solution intéressante et prometteuse. Il permet de gérer le trafic de manière conforme au principe de causalité selon différents facteurs (par ex. temps, lieu, kilomètres parcourus, embouteillages). Des exemples de l'étranger ainsi que la redevance poids lourds liée aux prestations en Suisse sont autant de preuves que de telles redevances sont réalisables sur le plan technique et de l'exploitation et qui si elles ont été bien conçues elles peuvent même être acceptées sur le plan politique. Compte tenu des grands problèmes de trafic et du manque de moyens disponibles pour la modernisation des infrastructures de transport, le Conseil fédéral privilégie à moyen terme les solutions de road pricing pour les villes et les agglomérations. A plus long terme, un road pricing couvrant l'ensemble du territoire suisse constituerait également une solution, le cas échéant en remplacement partiel des redevances routières actuelles. Dans ce cas, il faudrait absolument trouver un accord avec les pays voisins tant sur le plan technique qu'en ce qui concerne le montant de la redevance. Il faut savoir qu'aujourd'hui en Suisse aucune disposition constitutionnelle n'est prévue pour le road pricing. Le Parlement peut toutefois accorder des dérogations et l'a d'ailleurs déjà fait (par exemple pour le tunnel routier du Grand St- Bernard).
- *Impôt sur les huiles minérales / taxe sur le CO₂* : l'impôt sur les huiles minérales est un impôt facile à prélever. Calculé en fonction de l'utilisation, il constitue une bonne incitation pour l'achat de véhicules respectueux de l'environnement et consommant peu de carburant. Comparé au road pricing, les possibilités d'incitation sont limitées avec l'impôt sur les huiles minérales. Le problème de l'impôt sur les huiles minérales est la question de son rendement à long terme. En effet, à l'avenir, pour des raisons de politique climatique et énergétique, les véhicules à mode de propulsion alternatif et ceux à consommation spécifique de carburant seront de plus en plus nombreux. De plus, le problème du tourisme à la pompe à essence restreint considérablement la marge de manoeuvre pour une hausse de l'impôt. La taxe sur le CO₂ est comparable à l'impôt sur les huiles minérales notamment sur le plan des effets et de sa configuration. A la différence de l'impôt sur les huiles minérales, il s'agit d'une taxe dont les recettes seront restituées à la population et à l'économie. Le Conseil fédéral enverra encore cet automne en consultation les quatre variantes permettant d'atteindre les objectifs en matière de politique climatique conformément à la loi sur le CO₂.

Question 7

La question de l'utilisation optimale du point de vue de l'économie du produit des redevances routières et des baisses de subventions accordées aux transports publics, doit être examinée dans le cadre de stratégies concrètes et discutées sur le plan politique.

En principe, trois catégories d'application sont envisageables :

- Restitution à la population et à l'économie (modèle des redevances d'incitation en faveur de l'environnement)
- Diminution des impôts et des redevances existantes (modèle réforme fiscale)
- Financement des tâches étatiques (dans le domaine des transports et dans d'autres domaines).

Le Conseil fédéral rejette catégoriquement une réduction unilatérale des contributions en faveur des transports publics qui constituerait une menace pour la répartition modale entre la route et le rail. Une telle manière de procéder pourrait engendrer d'importants problèmes de trafic, étant donné que les routes qui sont déjà fortement sollicitées ne seraient pas en mesure d'absorber le trafic supplémentaire escompté.

Question 8

Il convient de ne pas considérer les transports publics dans les zones rurales de manière isolée. Ils reflètent notre politique de desserte de base qui vise une desserte de l'ensemble du territoire. Les zones rurales ne sont toutefois pas homogènes et les problèmes y sont très divers. Dans les régions situées à proximité des agglomérations du Plateau, les questions sont bien différentes de celles qui se posent dans les régions périphériques et de montagne. Cette situation se répercute également sur la desserte des transports publics. La Confédération a la ferme intention, dans le cadre de sa politique de desserte de base, d'assurer également à l'avenir une offre de base suffisante de transports publics sur l'ensemble du territoire. Compte tenu des ressources financières publiques limitées, il ne sera probablement pas possible - sans amélioration de l'équilibre financier – soit par le biais de recettes (demande plus forte) soit par le biais des dépenses (baisse des coûts) de maintenir le niveau actuel.

Question 9

La question du financement des transports dans les années à venir revêt une grande importance et une grande portée. A l'heure actuelle, les moyens financiers sont déjà limités et ils le seront encore à l'avenir. Cela rend indispensable l'établissement d'un ordre strict des priorités. Malgré les mesures d'économie dans le secteur public, le financement des transports doit être assuré à moyen et long terme compte tenu de sa grande importance pour l'évolution économique. Conformément au programme de la législature, le Conseil fédéral entend développer ces prochaines années une stratégie visant à assurer l'avenir des réseaux suisses d'infrastructures. Dans le cadre de cette stratégie – et en accord avec les exigences du développement durable – les priorités nécessaires doivent être fixées et le financement doit être examiné, voire redéfini.

Annexe 1: PRESTATIONS DE LA CONFEDERATION, DES CANTONS ET DES COMMUNES POUR LE TRAFIC

(en mio. Fr.)

Année	Dépenses totales trafic			PIB	% PIB	Dépenses publ. totales	% dépenses publ. totales
	Rail	Route	Total				
1990	3'791	5'378	9'169	327'584	2.80	86'614	10.59
1991	4'184	6'129	10'313	343'265	3.00	96'271	10.71
1992	4'577	5'970	10'547	350'807	3.01	102'954	10.24
1993	5'316	6'203	11'519	358'326	3.21	110'784	10.40
1994	5'128	6'358	11'486	367'729	3.12	111'744	10.28
1995	5'139	6'296	11'435	372'250	3.07	111'053	10.30
1996	5'624	6'163	11'787	373'993	3.15	116'016	10.16
1997	6'008	5'997	12'005	380'593	3.15	117'309	10.23
1998	7'463	6'122	13'585	390'191	3.48	120'282	11.29
1999	5'539	6'533	12'072	397'894	3.03	119'439	10.11
2000	6'430	6'578	13'008	415'851	3.13	123'569	10.53
2001	7'330	6'766	14'096	422'811	3.33	129'998	10.84

Sources: AFF "Finances publiques de la Suisse 2001" et communiqué presse OFS 12.12.2003 (PIB)

Annexe 2: MONTANT DES COÛTS EXTERNES DES TRANSPORTS 1993/1996 (en mio de francs)

1993/1996	ACCIDENTS	BRUIT	BATIMENTS	SANTE	TOTAL
Route	1'001	875	544	1'289	3'709
- personnes	966	601	225	816	2'608
- marchandises	35	274	319	473	1'101
Rail	4	145	---	---	149
- personnes	3	119			122
- marchandises	1	26			27
TOTAL	1'005	1'020	544	1'289	3'858

Sources : „Die sozialen Kosten des Verkehrs in der Schweiz“, GVF-Bericht 174, 1993; „Monetarisierung der verkehrsbedingten externen Gesundheitskosten“, GVF-Bericht 272, 1996.