

Conseil national

06.3077

Interpellation Laubacher

Financement des transports. Transparence

Texte de l'interpellation du 22 mars 2006

Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. A combien s'élèvent les dépenses brutes annuelles dans le domaine des transports sans prise en compte des compensations financières prévues (RPLP, impôt sur les huiles minérales, vignettes autoroutières, prêts aux ETC, TVA)? Les chiffres seront présentés par catégorie (trafic privé, trafic public ferroviaire, trafic public routier, navigation et trafic aérien) et ventilés par niveau étatique (Confédération, cantons et communes).
2. Par quelles recettes chacun des frais et des tâches relevant du domaine des transports sont-ils financés? Les chiffres seront présentés selon le modèle indiqué à la question 1.
3. Quels sont les moyens destinés entièrement ou en partie au financement de tâches relevant du domaine des transports?
4. Si le Conseil fédéral n'est pas en mesure de fournir les chiffres requis, serait-il prêt à présenter dorénavant chaque année les recettes et les coûts des transports selon le modèle indiqué ci-dessus?

Cosignataires

Amstutz, Baader Caspar, Binder, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bugnon, Dunant, Engelberger, Fattebert, Füglistaller, Germanier, Giezendanner, Gutzwiller, Haller, Hochreutener, Hutter Jasmin, Hutter Markus, Häberli-Koller, Imfeld, Ineichen, Joder, Kaufmann, Leutenegger Filippo, Loepfe, Lustenberger, Maurer, Müller Philipp, Müller Walter, Müri, Pagan, Perrin, Pfister Theophil, Reymond, Rime, Rutschmann, Schenk Simon, Scherer Marcel, Schibli, Schlüer, Stahl, Triponez, Waber, Walter Hansjörg, Wandfluh, Weyeneth, Wobmann, Wäfler (48)

Développement

Bien que le financement des transports soit réglé aux niveaux constitutionnel et légal et que les chiffres pertinents soient présentés dans divers comptes (compte d'Etat, compte ferroviaire, compte routier, etc.), les flux financiers ne sont pas suffisamment transparents dans le domaine des transports. Ainsi, les comptes des grands projets ferroviaires sont séparés du compte d'Etat et ne sont donc que partiellement consolidés.

Différents types de recettes (impôt sur les huiles minérales, RPLP, vignettes autoroutières, etc.) permettent, par le biais du budget de la Confédération ou du fonds pour les grands projets ferroviaires, à couvrir les frais les plus divers, ceux-ci allant de la construction et de l'aménagement des routes au subventionnement du prix des sillons en vue du transfert du trafic de marchandises sur le rail, en passant par les investissements d'extension (anciennement les grands projets ferroviaires).

D'importantes différences dans l'établissement des comptes et dans la collecte de données statistiques rendent la vue d'ensemble encore plus difficile. Ainsi, on a le sentiment que les auteurs de la brochure « Les finances publiques 2005 », publiée par le DFF, se sont basés sur d'autres chiffres que les auteurs du compte ferroviaire qui, par ailleurs, ne mentionnent les contributions fédérales que lorsqu'il s'agit de motiver une perte par une baisse des contributions publiques.

Le trafic routier doit acquitter des impôts non seulement à la Confédération mais aussi aux cantons, et ces recettes sont affectées aux tâches les plus diverses. Enfin, il existe un certain nombre de tâches communes qui relèvent de plusieurs niveaux étatiques. Pour ces tâches, la Confédération, les cantons et les communes ne font état, dans leurs comptes respectifs, que des coûts qu'ils ont assumés eux-mêmes. Il n'existe aucune vue d'ensemble de ces coûts.

Le manque de transparence en matière de recettes et de coûts est un problème d'autant plus crucial que le domaine des transports est l'un des principaux postes de dépenses des pouvoirs publics. En raison du manque de transparence, le Parlement ne pourra pas se prononcer de manière responsable ni en connaissance de cause sur les grands dossiers qui l'attendent dans le domaine des transports.

Réponse du Conseil fédéral

Le financement des transports en Suisse s'est développé historiquement et doit être considéré dans un contexte fédéraliste. Vu cette situation initiale, le Conseil fédéral partage l'avis de l'interpellateur qu'il existe des lacunes statistiques lors du regroupement des chiffres des niveaux concernés (Confédération, cantons, communes). En particulier, les cantons et les communes collectent souvent les données sous une autre forme que la Confédération. Notamment pour ces raisons, différents projets de réforme, dont la nouvelle péréquation financière (RPT) et l'évolution des conditions-cadres du rail, sont en préparation ou en cours en vue de clarifier les tâches et le financement, et d'augmenter la transparence. La présente réponse repose sur des chiffres datant de 2003. Avec le compte d'Etat, la Confédération dispose certes dans son domaine de valeurs plus actuelles (2005), mais comme il n'existe pas de données plus récentes pour les cantons et les communes, il est fait référence à l'année 2003 pour bien pouvoir comparer les données.

Réponse à la question 1

En tout, les dépenses des pouvoirs publics pour les transports se sont élevées à plus de 14 milliards de francs en 2003, dont approximativement 8 milliards financés par la Confédération, environ 3 milliards par les cantons et quelque 3 milliards par les communes. Près de 7 milliards ont été affectés aux infrastructures routières et 6,5 milliards aux transports publics routier et ferroviaire (à peu près deux tiers pour les infrastructures et un tiers pour le trafic). Le demi-milliard restant a été utilisé à d'autres fins (en particulier le trafic aérien et la navigation).

Les sommes allouées aux transports représentent en moyenne annuelle autour de 10% des dépenses totales de la Confédération, des cantons et des communes, ce qui correspond à près de 3% du PIB. Ces deux valeurs connaissent une évolution relativement stable depuis 1990.

	Confédération	Cantons	Communes	Total
Infrastructures routières	2'811	1'767	2'339	6'917
Transports publics (route et rail)	4'780	1'007	622	6'410
Autres (trafic aérien, navigation)	591	86	19	696
Total	8'182	2'860	2'980	14'023

Source: « Finances publiques en Suisse 2003 », DFF 2005 [en millions de francs]

Ces données sont des valeurs brutes. Les chiffres sont consolidés: les doubles paiements sont éliminés sur la base de facturations internes et de contributions réciproques. En matière de transports publics, il n'est pas possible de ventiler les chiffres entre la route et le rail parce que la Confédération ne dispose pas, entre autres, des données des cantons et des communes. Pour la même raison, il n'est pas possible de présenter le détail des sommes consacrées au trafic aérien et à la navigation.

Réponses aux questions 2 et 3

Il est possible de répondre en détail à la question relative au financement ou aux flux financiers au niveau de la Confédération. Par contre, la Confédération ne dispose pas de données détaillées au niveau des cantons et des communes.

Transport routier privé

Vue d'ensemble

Les pouvoirs publics financent la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures du transport routier privé. Ce financement est assuré par différents prélèvements fédéraux, cantonaux et communaux. Au niveau fédéral, il s'agit des recettes à affectation obligatoire provenant de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales ainsi que de la vignette autoroutière. Ces trois impôts sont regroupés dans le financement spécial « circulation routière ». Les deux tiers de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sont alloués au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) et le tiers restant aux cantons pour financer leurs dépenses relatives au trafic routier.

Financement spécial «circulation routière»

L'enveloppe annuelle du financement spécial « circulation routière » se monte à quelque 3,7 milliards de francs provenant de la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales (environ 1,4 milliard de francs), du produit de la surtaxe sur les huiles minérales (près de 2 milliards de francs) et des recettes de la vignette autoroutière (presque 0,3 milliard de francs). Ce financement spécial est utilisé pour:

- la construction des routes nationales (environ 1,3 milliard de francs),
- l'exploitation et l'entretien des routes nationales (environ 0,7 milliard de francs),
- les contributions aux routes principales (environ 0,2 milliard de francs),

- d'autres contributions liées à des ouvrages (p. ex. indemnités et investissements dans le trafic combiné, mesures de protection de l'environnement et du paysage liées au trafic routier, ouvrages de protection contre les dangers naturels) (environ 0,8 milliard de francs),
- d'autres contributions non liées à des ouvrages des cantons, de la recherche et de l'administration (environ 0,5 milliard de francs).

Des moyens à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière sont aussi alloués aux trafics combiné et ferroviaire dans la mesure où il s'agit de tâches ayant un rapport avec la circulation routière ou de tâches bénéficiant à la route et au rail (notamment la NLFA, la séparation des courants de trafic et le transfert du trafic marchandises).

Dépenses des cantons

Les cantons prélèvent des impôts sur les véhicules à moteur qui sont en général obligatoirement affectés à des tâches routières et qui sont partiellement complétés par des contributions provenant des recettes fiscales générales. Les communes financent dans une large mesure leurs dépenses routières avec leurs rentrées fiscales. Les différents prélèvements servent en premier lieu à financer les routes qui relèvent de leurs domaines de compétence respectifs (routes nationales, routes cantonales, routes communales). La Confédération verse en outre des contributions aux cantons, et les cantons aux communes. De nombreux cantons disposent de fonds routiers alimentés par les taxes cantonales sur la circulation ainsi que par les contributions fédérales précitées. D'un point de vue juridique, ces fonds ont le plus souvent une structure similaire à celle du financement spécial circulation routière.

Transports publics (route et rail)

Vue d'ensemble

En principe, l'offre en transports publics et son financement relèvent des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et des entreprises de transport concessionnaires (ETC). Les pouvoirs publics fournissent dans le cadre de procédures de commande des contributions pour indemniser les coûts non couverts des infrastructures existantes (maintien de la qualité et conservation de la valeur), des développements d'infrastructures (nouvelles infrastructures) et de l'exploitation de diverses offres de transport (au niveau fédéral, surtout le trafic régional et le trafic de marchandises).

La Confédération en assure le financement avec les instruments suivants:

- Financement des infrastructures:
 - Convention de prestations avec les CFF (environ 1,4 milliard de francs). Cette enveloppe financière est principalement utilisée pour le maintien de la qualité, la conservation de la substance et l'exploitation. Il n'y a guère de moyens disponibles pour de nouvelles infrastructures.
 - Crédits de programme avec les ETC (quelque 180 millions de francs). A moyen terme, le financement des infrastructures des chemins de fer privés devra également

s'effectuer par l'intermédiaire de l'instrument de la convention de prestations (évolution des conditions-cadres du rail).

- Le fonds FTP finance les grands projets d'infrastructure (cf. explications suivantes).
- Exploitation d'offres de transport:
 - Indemnités au trafic régional commandé (environ 1,3 milliard de francs)
 - Indemnités et investissements pour le trafic marchandises (environ 270 millions de francs)

Les contributions des pouvoirs publics proviennent de trois sources:

- du compte financier: environ 3 milliards de francs,
- d'une partie des recettes à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière: environ 270 millions (cf. ci-dessus) et
- du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP).

Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP)

La Confédération finance par l'intermédiaire du fonds FTP la vaste modernisation de l'infrastructure ferroviaire et son développement. Ce fonds finance les quatre grands projets ferroviaires suivants:

- la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA),
- RAIL 2000,
- le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grand vitesse (raccordement LGV) et
- les mesures contre le bruit des chemins de fer.

En tout, un volume d'investissement de 30,5 milliards de francs (prix de 1995) est prévu pour réaliser ces projets. Le fonds FTP est alimenté par les sources suivantes:

- tout au plus deux tiers du produit de la redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations (RPLP),
- des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales (pour couvrir au plus 25% des dépenses totales de la NLFA),
- avec 0,1 point de pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) augmentée en 2001.

Le fonds peut bénéficier d'avances de la part de la trésorerie fédérale afin de permettre un financement continu des projets. Les avances cumulées du fonds ne devront pas dépasser 8,6 milliards de francs et devront être intégralement remboursées. A partir de 2015, au moins 50% des rentrées du fonds serviront au remboursement.

Dépenses des cantons

Les dépenses des cantons se composent de leurs propres contributions et des contributions aux communes. La plupart des cantons se sont dotés de lois en vue de promouvoir les transports publics. Nombre d'entre eux disposent aussi de financements spéciaux ou de fonds pour financer les transports publics.

Réponse à la question 4

Concernant le financement des transports, la Confédération présente dans ses comptes annuels les recettes et les dépenses des transports. Pour les cantons et les communes, il existe, comme expliqué au début, certaines lacunes statistiques. La situation des données est cependant, dans la mesure du possible, sans cesse améliorée à tous les niveaux. Ainsi, l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral du développement territorial préparent une étude qui montrera les flux financiers dans le domaine routier et dans celui des transports publics. Cependant, les impératifs d'économie en matière de finances publiques fixent des limites étroites à ce projet.