Le financement des infrastructures ferroviaires et routières au niveau fédéral

Comparaison des chiffres présentés lors de la conférence de presse du DETEC du 20 janvier 2011 et des données de l'étude Ecoplan sur le financement des transports du 1er septembre 2010 concernant l'insuffisance de financement

Rapport succint

2 mars 2011

à l'attention de la DTAP, la CDF et la CTP

ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Impressum

Références du rapport

Auteur:	Ecoplan
Titel:	Le financement des infrastructures ferroviaires et routières au niveau fédéral
Sous-titre:	Comparaison des chiffres présentés lors de la conférence de presse du DETEC du 20 janvier 2011 et des données de l'étude Ecoplan sur le financement des transports du 1er septembre 2010 concernant l'insuffisance de financement
Mandant:	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)
Lieu:	Berne
Année:	2011
Commande:	Direction de la DTAP Maison des cantons Speichergasse 6, case postale 3000 Berne 7

Encadrement

Benjamin Wittwer, directeur de la DTAP et de la CTP

Equipe de projet Ecoplan

Stefan Suter (chef de projet)

Eliane Kraft

Le rapport reflète le point de vue des auteurs, lequel ne coïncide pas nécessairement avec celui du mandant et des organes d'encadrement.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Case postale
CH - 6460 Altdorf
Tél. +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

1 Introduction **2**

2 Financement de l'infrastructure ferroviaire **2**

3 Financement des routes nationales **6**

Documents de référence ..... Fehler! Textmarke nicht definiert.

1 Introduction

En septembre 2010, Ecoplan a publié une étude[1] dans laquelle elle propose une solution concrète de financement des transports dans le futur au niveau fédéral (ci-après: étude sur le financement des transports). L'étude a été réalisée sur mandat de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP). A l'époque, la Confédération n'avait pas encore publié de chiffres sur l'étendue des lacunes prévisibles dans le financement des transports ferroviaires et routiers. Ainsi, Ecoplan avait dû procéder à des estimations grossières en se basant sur les documents disponibles en libre accès, conformément au mandat qui lui avait été imparti.

En janvier 2011, le DETEC a publié des données nouvelles et détaillées sur les besoins financiers dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire. Le rapport se base sur les travaux du groupe de travail Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF)[2]. Ces chiffres ont été présentés en conférence de presse par la conseillère fédérale Doris Leuthard le 20 janvier 2011. A cette occasion, elle a aussi fourni des informations sur le financement des routes nationales et sur le risque d'impasse financière dans ce domaine.

La DTAP, la CDF et la CTP ont alors chargé Ecoplan de comparer les nouvelles données publiées sur l'insuffisance de financement et celles prises en compte en septembre 2010 dans l'étude sur le financement des transports et d'examiner si les conclusions tirées à l'époque doivent être revues.

2 Financement de l'infrastructure ferroviaire

Premier constat fondamental: le groupe de travail FIF a déterminé l'étendue de l'insuffisance de financement à partir d'une simulation bottom-up des recettes et des dépenses, tandis qu'Ecoplan avait dû travailler sur la base des informations disponibles en libre accès sur les coûts supplémentaires prévisibles. Ainsi, les chiffres présentés dans le rapport «Projet Financement de l'infrastructure ferroviaire» sont indiscutablement nettement plus solides que les estimations publiées dans le rapport Ecoplan.

Une autre différence de taille est l'horizon temporel pris en considération dans les deux études. Le rapport du groupe de travail FIF (ci-après: rapport FIF) porte sur la période 2010-2040, celui d'Ecoplan sur la période 2010-2030.

---

[1] Ecoplan (2010), Le financement des infrastructures ferroviaires et routières au niveau fédéral. Besoins, esquisses de solutions et perspectives, rapport final du 1er septembre 2010, Berne.

[2] OFT/AFF (2010), Projet Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF).

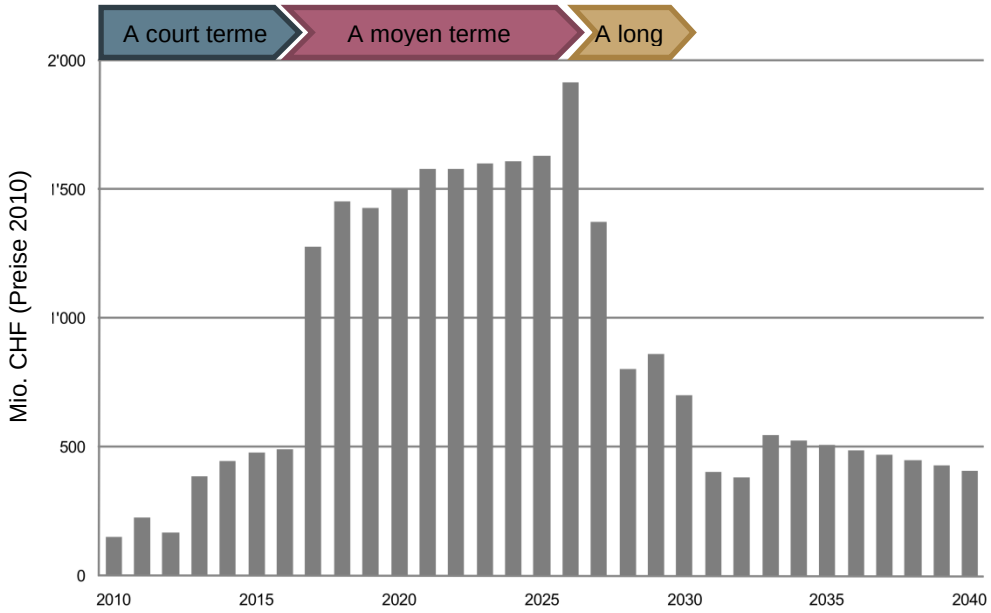
Enfin, il faut signaler qu'Ecoplan n'a eu accès aux chiffres rassemblés et traités par le groupe de travail FIF ni au moment de la réalisation de l'étude sur le financement des transports, ni dans le cadre de l'élaboration du présent document.

a) Différence d'estimation de l'insuffisance de financement

Les estimations des deux études de l'ampleur de l'insuffisance de financement peuvent être comparées sur la base des illustrations reproduites ci-après (figure 11 du rapport du groupe de travail FIF et illustration K-2 de l'étude sur le financement des transports).

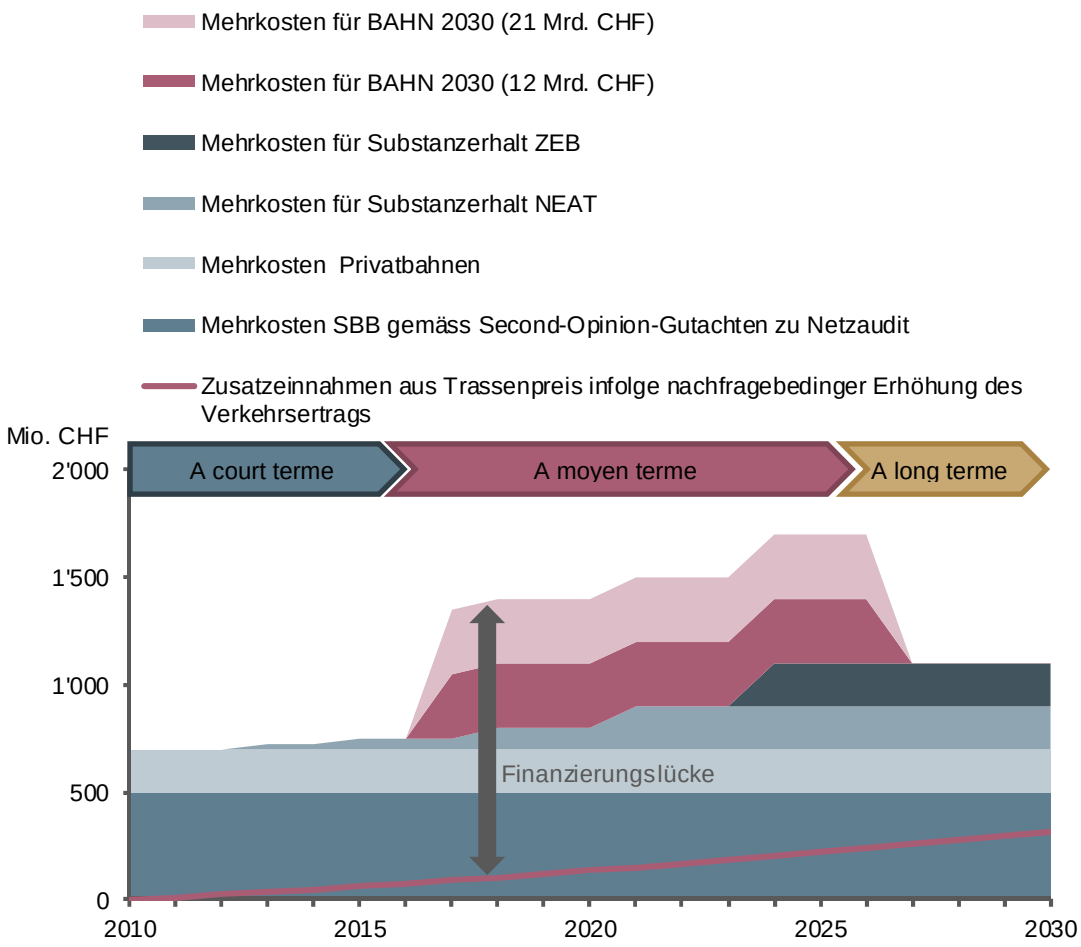
Insuffisance de financement selon le rapport du groupe de travail FIF:

Figure 11: Impasse de financement, cas de référence (avec Rail 2030, variante 21)



Insuffisance de financement selon l'étude sur le financement des transports d'Ecoplan:

Illustration K-2: Coûts et recettes supplémentaires pour le rail 2010 – 2030



Commentaire: les petits investissements d'extension revendiqués par les entreprises ferroviaires et les cantons pour assurer la stabilité du réseau ne sont pas pris en compte dans l'illustration

La forme de la courbe est similaire dans les deux illustrations, mais il y a des divergences dans l'ampleur des montants par endroits. Les écarts dans l'estimation de l'insuffisance de financement sont résumés dans le tableau ci-après, accompagnés d'explications.

Période	Estimation Ecoplan (par rapport à celle du rapport FIF)	Explications
2010-2016 A court terme	Plus élevée	Ecoplan est parti du principe que les CFF et les chemins de fer privés auraient à faire face à partir de 2010 à des frais supplémentaires considérables d'entretien des installations (frais non couverts). Les hypothèses se basent sur l'audit concernant la situation du réseau et le message sur le financement de l'infrastructure ferroviaire suisse du 23 juin 2010. De son côté, le groupe de travail FIF estime que les besoins supplémentaires sont largement couverts (grâce à la convention de prestations 2011-2012 – révisée à la hausse en décembre 2010 – et au relèvement des prix du sillon à partir de 2011).
2018-2026 A moyen terme	Plus basse (tendanciellement)	Les coûts subséquents liés aux investissements des CFF et des chemins de fer privés dans l'extension du réseau sont plus importants que ce qu'avait envisagé Ecoplan. Cela tient surtout au fait que le rapport FIF prend en compte davantage de projets d'investissement (il inclut les investissements ordinaires et les projets du fonds d'infrastructure). L'étude sur le financement des transports d'Ecoplan s'est concentrée sur le financement des grands projets en suspens (coûts subséquents compris). Par ailleurs, l'étude d'Ecoplan a considéré que le remboursement de l'avance du fonds FTP était un poste à affectation fixe (et qu'il ne constitue donc pas une source de financement).
2027-2030 A long terme	Ordre de grandeur à peu près comparable	-

b) Implications pour la solution proposée par Ecoplan

L'aspect suivant joue un rôle fondamental: la solution proposée par Ecoplan porte sur les recettes supplémentaires nécessaires à la réalisation de Rail 2030 **d'ici 2030** (variante 21 milliards de francs) alors que la proposition de financement du rapport FIF – sur laquelle se base la recommandation du Conseil fédéral – répartit les dépenses pour Rail 2030 sur une période s'étendant **jusqu'en 2041** (trois tranches). Il s'ensuit que la solution Ecoplan requiert davantage de recettes supplémentaires à court terme que celle de la Confédération.

Nous proposons d'adapter la solution Ecoplan sur la base des nouvelles données du groupe de travail FIF sans en modifier l'horizon temporel (financement de Rail 2030 achevé d'ici 2030). La solution serait alors la suivante:

- Les recettes supplémentaires requises à court terme sont moins importantes que prévu dans le rapport Ecoplan. Ainsi, il ne sera pas nécessaire d'augmenter l'apport budgétaire ordinaire de la Confédération et des cantons à court terme. La hausse ne

sera nécessaire qu'à moyen terme, mais elle sera tendanciellement plus importante qu'indiqué dans l'étude sur le financement des transports. Ecoplan avait en effet plutôt sous-estimé l'ampleur de l'insuffisance de financement durant cette période.

3 Financement des routes nationales

Lors de la conférence de presse du 20 janvier 2011, le DETEC a aussi présenté de nouvelles estimations de l'insuffisance de financement dans le domaine routier (routes nationales). Les chiffres publiés n'incluent toutefois que les besoins ordinaires[3]. Les coûts supplémentaires résultant de l'adaptation de l'arrêté sur les routes nationales (NEB et NEB+) ne sont pas quantifiés par le DETEC.

L'estimation d'Ecoplan figurant dans le rapport sur le financement des transports se base sur un document datant de 2008[4]. Comme dans le cas de l'infrastructure ferroviaire (voir ci-dessus), les nouveaux chiffres de la Confédération constituent une meilleure base d'estimation des besoins supplémentaires dans le domaine routier (dépenses ordinaires seulement).

a) Différence d'estimation de l'insuffisance de financement

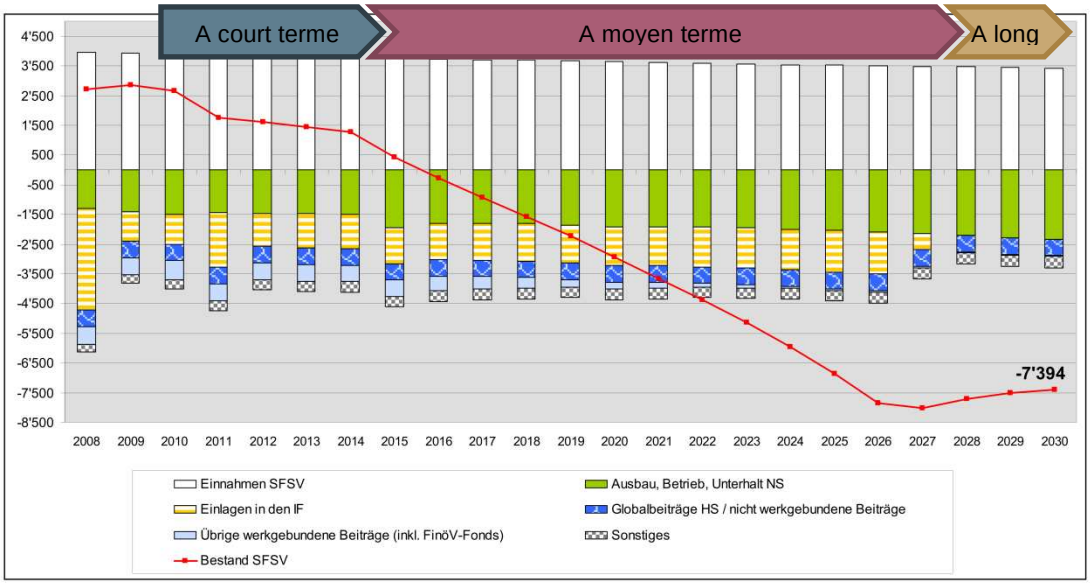
Les estimations des deux études de l'ampleur de l'insuffisance de financement pour couvrir les besoins ordinaires peuvent être comparées sur la base des illutrations reproduites ci-après (fiche d'information 2 du DETEC du 20 janvier 2011[5] et illustration K-4 de l'étude sur le financement des transports).

[3] DETEC (2011), Fiche d'information 2: Financement de la circulation routière au niveau fédéral.

[4] DETEC (2008), Arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires, Rapport destiné à la consultation.

[5] DETEC (2011), Fiche d'information 2: Financement de la circulation routière au niveau fédéral.

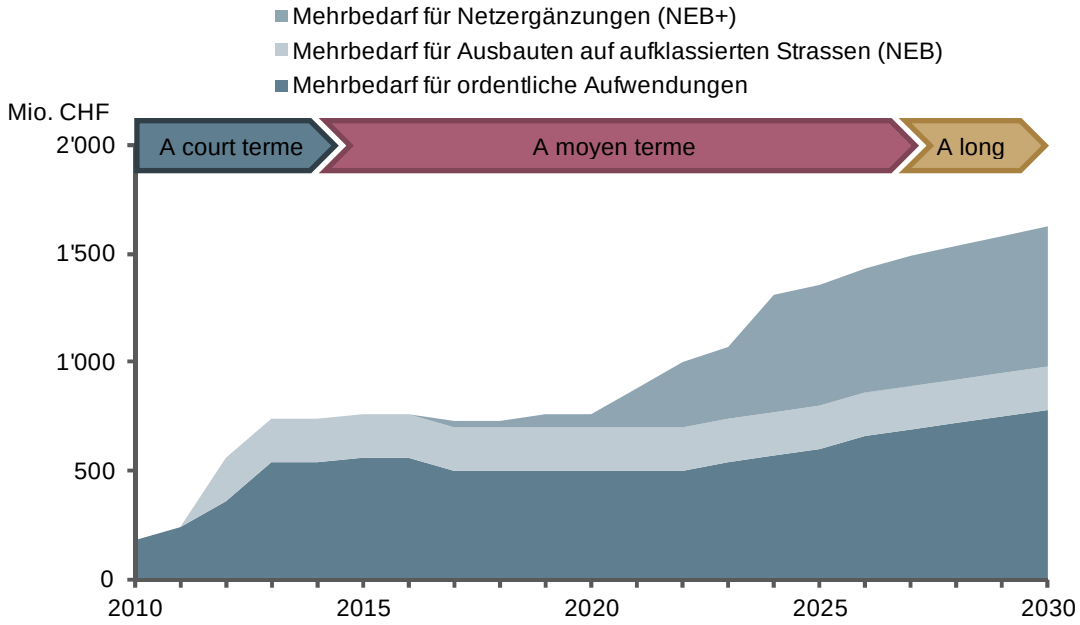
Insuffisance de financement selon la fiche d'information 2 du DETEC du 20 janvier 2011 (p. 2)



Darstellung: ***Basisszenario Einnahmen und Ausgaben*** *in Millionen Franken gemäss Szenarien des Bundesamtes für Strassen. Für 2010 bis 2014 wurden sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite die Angaben aus dem Voranschlag 2011 und dem Finanzplan 2012 bis 2014 verwendet (Stand: 10. Juni 2010)*

Insuffisance de financement selon le rapport Ecoplan (surface gris foncé uniquement):

Illustration K-4: besoins supplémentaires routes nationales 2010-2030



Source: DETEC - Arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires. Rapport destiné à la consultation.

Les écarts d'estimation sont résumés dans le tableau ci-après, accompagnés d'explications.

Période	Estimation Ecoplan (par rapport à celle du rapport FIF)	Explications
2010-2014 A court terme	Plus élevée au départ, puis plus basse	Les chiffres à court terme du DETEC proviennent du budget 2011 et du plan financier 2012-2014. L'insuffisance de financement se monte à près de 1 milliard de francs en 2011, un montant nettement supérieur à l'estimation qui avait faite en 2008 (sur laquelle s'est basé Ecoplan).
2015-2026 A moyen terme	Ordre de grandeur à peu près comparable	-
2027-2030 A long terme	Plus élevée	Les besoins ordinaires diminuent nettement à partir de 2027. En effet, les apports au fonds d'infrastructure se réduisent fortement en 2027 et disparaissent complètement à partir de 2028. La source utilisée par Ecoplan ne fournissait pas d'indications à ce sujet. Ecoplan n'avait donc pas fait de pronostic concernant la période qui suivrait la liquidation du fonds d'infrastructure – qui est prévue en 2027 en l'état.

b) Implications pour la solution proposée par Ecoplan

La solution proposée par Ecoplan est conçue de manière à couvrir l'ensemble des besoins supplémentaires, qu'il s'agisse des besoins ordinaires ou des besoins supplémentaires résultant de l'adaptation de l'arrêté sur les routes nationales (ajout de 400 km de tronçons cantonaux au réseau des routes nationales et extension du réseau).

Du fait de l'écart d'estimation entre les deux études (en particulier pour la période à partir de 2027) quant à l'ampleur de l'insuffisance de financement pour couvrir des besoins ordinaires, il serait peut-être possible de renoncer à la troisième augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales proposée dans l'étude sur le financement des transports. Une refonte complète du train de mesures proposé par Ecoplan ne se justifie toutefois pas à ce stade au vu des informations disponibles. En effet, le DETEC n'a pas présenté de nouveaux chiffres pour les besoins supplémentaires induits par les projets NEB et NEB+, alors que, comme cela a déjà été relevé, la solution Ecoplan porte sur l'ensemble des besoins supplémentaires.

Une **remarque générale**, qui vaut aussi pour le chapitre consacré au financement de l'infrastructure ferroviaire dans le présent document (chap. 2): l'étude Ecoplan n'avait **pas pour objectif d'évaluer les prélèvements nécessaires «au centime près», mais d'esquisser une ligne d'action stratégique en matière de financement des transports**. Les estimations concernant l'insuffisance de financement figurant dans l'étude ont

été présentés d'emblée comme des ordres de grandeur et non des montants exacts. A nos yeux, les chiffres du DETEC concernant l'insuffisance de financement dans le domaine des infrastructures de transport ne remettent pas en cause la ligne d'action proposée. Mais il va de soi qu'il faudra se pencher sur les augmentations des prélèvements et des tarifs nécessaires au fur et à mesure que des données plus concrètes seront disponibles sur les coûts à financer.

Documents de référence

Office fédéral des transports OFT, Administration fédérale des finances AFF (2010)
Projet Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF). Rapport du DETEC, avec la collaboration du DFF. Berne.

DETEC (2008)
Arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires. Rapport destiné à la consultation. Berne.

DETEC (2011)
Fiche d'information 2. Financement de la circulation routière au niveau fédéral. Berne.