

**Rapport du groupe d'accompagnement du 10 sept. 2010 concernant l'étude Ecoplan
*Financement des infrastructures ferroviaires et routières à l'échelon fédéral***

La DTAP et la CTP ainsi que la CDF (Conférence des directeurs cantonaux des finances) s'engagent activement en faveur d'une infrastructure de transports qui fonctionne et pour un financement durable de celle-ci à l'échelon fédéral. Le 16 avril 2010, les secrétariats de ces trois conférences ont confié à Ecoplan le mandat d'établir une étude qui servira de base pour leurs propres propositions de solutions. Les comités de la DTAP et de la CTP ont défini les principaux axes de cette étude dans l'appel d'offres et dans le cadre d'un rapport d'atelier.

Par ailleurs, un groupe d'experts cantonaux dans les domaines des finances, de la route et du rail a été constitué pour accompagner le mandataire. Le groupe d'accompagnement s'est beaucoup investi, a exercé de l'influence et **soutient l'étude quant à son contenu technique, en particulier la proposition de solution présentée au chapitre 4 (Vue d'ensemble, p. 63) et les lignes directrices qui la sous-tendent (Vue d'ensemble, p. 66):**

Groupe d'accompagnement:

- *Jean-Philippe Chollet* (chef du Service des ponts et chaussées du canton du Jura)
- *Franz Gallati* (Kantonsingenieur Kanton Schwyz)
- *Hansjörg Kaufmann* (Leiter Dienststelle Finanzen Kanton Luzern)
- *Vincent Krayenbühl* (chef du Service de la mobilité du canton de Vaud)
- *Markus Meisinger* (Abteilungsleiter öffentlicher Verkehr Kanton BL)
- *Peter Mischler* (secrétaire suppléant de la Conférence des directeurs cantonaux des finances)
- *Ulrich Seewer* (chef du service mobilité globale du canton de Berne)
- *Markus Traber* (Chef Amt für Verkehr Kanton Zürich)
- *Hans-Kaspar Weber* (Leiter des Amtes für öffentlichen Verkehr Kanton Zug)
- *Benjamin Wittwer* (directeur de la DTAP et de la CTP); président

Table des matières

A. But de l'expertise	2
B. Contenu de l'expertise	2
C. Surcoûts pour les infrastructures routière et ferroviaire; défauts de financement	2
D. Lignes directrices pour une réorganisation du financement des transports.....	Fehler!
Textmarke nicht definiert.	
E. Solution envisageable proposée (d'un point de vue d'expert).....	6
F. Solutions de rechange et débuts de solutions rejetés	7

Conférence suisse des
directeurs cantonaux des travaux
publics,
de l'aménagement du territoire
et de l'environnement
DTAP

Conférence des directeurs cantonaux
des transports publics
CTP
Maison des cantons
Speichergasse 6
3000 Berne 7

T +41 (0)31 320 16 90
F +41 (0)31 320 16 98
M info@bpuk.ch – info@koev.ch
www.dtap.ch – www.koev.ch

A. But de l'expertise

Avec une part de 10 % aux dépenses des pouvoirs publics, les transports représentent aujourd'hui un poste essentiel du budget. Le développement des réseaux routiers et ferroviaires ainsi que la hausse des coûts pour le maintien de la qualité, l'exploitation et l'entretien accroissent la pression sur les politiques, en particulier au niveau fédéral, pour que ces derniers trouvent de nouveaux instruments et de nouveaux modèles de financement. Des propositions dans ce sens ont déjà été formulées de divers côtés ou sont en train d'être élaborées. Les milieux politiques n'ont cependant pas encore d'opinion précise sur cette question. C'est à cette fin que la présente expertise a été réalisée. Elle vise à permettre aux politiques cantonaux de se forger une opinion. **Elle doit aider les cantons à formuler leurs propres positions et à porter un jugement sur les propositions émises par des tiers.**

B. Contenu de l'expertise

L'expertise expose à partir de sources publiquement accessibles:

- à quels **surcoûts** (qu'il s'agira de financer) faut-il s'attendre de 2010 à 2030 pour les infrastructures ferroviaires et routières;
- par quelles **mesures** le financement des transports pourrait-il être réorganisé, le but étant de mieux maîtriser la croissance de la mobilité par des prix couvrant davantage les coûts et fondés sur le principe du consommateur-payeur;
- quelles sont, du point de vue des cantons, les **solutions envisageables** susceptibles de couvrir les défauts de financement prévisibles.

L'expertise se concentre sur le financement des transports à l'échelon fédéral pour lequel des surcoûts indirects doivent également être supportés par les cantons. Il est cependant important de distinguer le **court terme** (jusque vers 2017 environ), le **moyen terme** (jusque vers 2030) et le **long terme** (au delà de 2030).

C. Surcoûts pour les infrastructures routière et ferroviaire; défauts de financement

Le principal défi sera le financement du maintien de la qualité, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures mises à disposition. Les surcoûts suivants ne sont pas couverts par les modèles de financement et les recettes que l'on connaissait jusqu'à présent:

a. Infrastructure ferroviaire

Abbildung K-1: Mehrkosten für Substanzerhalt sowie Unterhalt und Betrieb der Schieneninfrastruktur, 2010-2030

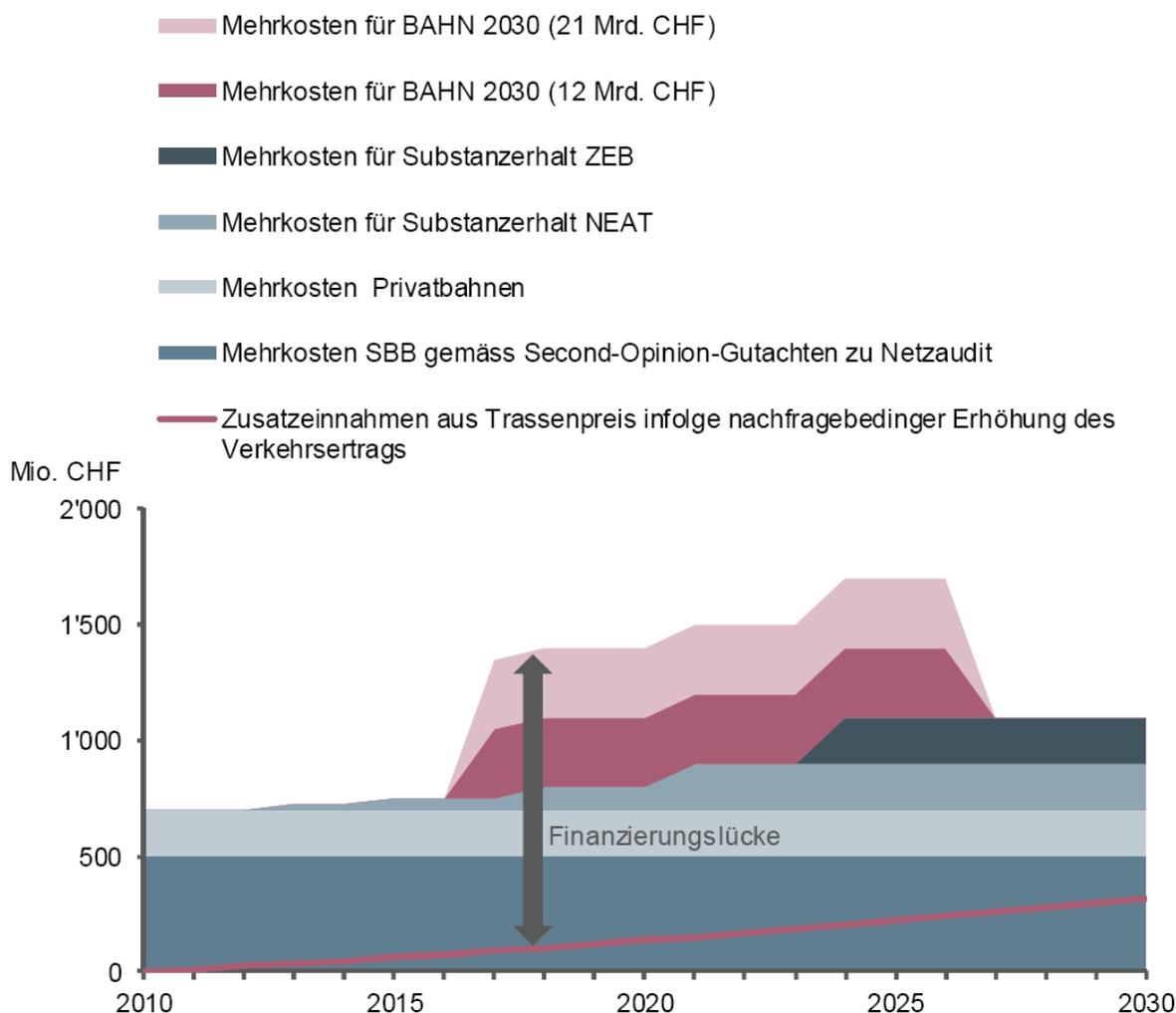
Mehrkosten	Zeitpunkt	Mio. CHF / Jahr
SBB gemäss Second-Opinion-Gutachten zum Netzaudit	ab 2010	500
Privatbahnen	ab 2010	200
Vollständigen Inbetriebnahme der NEAT	ab 2021	200
Folgekosten der ZEB-Projekte	ab 2024	200

Kommentar: Die Angaben zu den Zeitpunkten und den CHF-Beträgen sind als Grössenordnungen zu verstehen.

À cela viennent s'ajouter les besoins financiers pour les futures extensions d'infrastructures. Pour Rail 2030, il faudrait, selon les calculs de la Confédération, des recettes supplémentaires de 300 millions de francs par an pour couvrir les investissements de la variante à 12 milliards et 600 millions de francs par an pour ceux de la variante à 21 milliards.

Qui dit surcoûts dit aussi recettes supplémentaires: la croissance persistante du trafic génère des recettes accrues dans le trafic voyageurs, recettes auxquelles participe proportionnellement l'infrastructure via le prix du sillon (env. 300 millions de francs de plus qu'aujourd'hui d'ici 2030).

Abbildung K-2: Mehrkosten und Mehrertrag Schiene 2010-2030



Kommentar: Noch nicht berücksichtigt sind in dieser Abbildung weitere kleinere Erweiterungsinvestitionen, welche die Bahnen wie auch die Kantone fordern, um die Netzstabilität sicherzustellen.

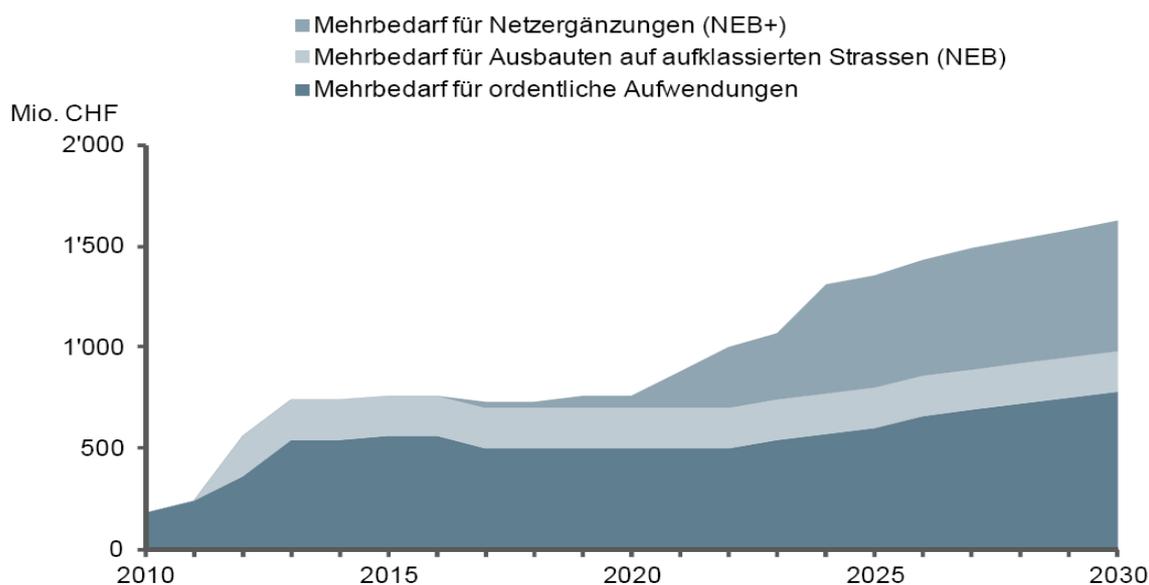
b. Routes nationales

Dans le financement des routes nationales, on voit aussi que les dépenses prévues dépasseront à l'avenir les recettes du financement spécial de la circulation routière (SFSV). Selon les calculs modélisés du Conseil fédéral, les recettes du SFSV ne couvrent plus depuis 2010 les dépenses ordinaires pour l'extension, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, ce qui aura pour conséquence que le SFSV affichera un solde négatif dès 2015¹. Si les compléments de réseau prévus par l'OFROU (mais non encore décidés) sont réalisés, il en résultera le défaut de financement qu'illustre le graphique K-3. Dans l'ensemble, le défaut de financement pour l'extension et le maintien de la qualité ainsi que pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales augmentera de 1,5 milliard de francs par an pendant les 20 prochaines années. Contrairement au rail, il ne faut pas s'attendre pour les routes à une hausse des recettes de l'imposition des carburants. En effet, malgré l'augmentation constante du trafic, la consommation de carburant est en recul du fait que les véhicules deviennent plus sobres.

Abbildung K-3: Mehrbedarf Nationalstrassen, 2010-2030

Mehrbedarf für	Zeitpunkt	Mio. CHF / Jahr (max.)
ordentliche Aufwendungen	ab 2010	750
Ausbauten auf aufklassierten Strassen (NEB)	ab 2012	200
Netzergänzungen (NEB+)	ab 2020	600
	Total	1550

Abbildung K-4: Mehrbedarf Nationalstrassen 2010-2030



Quelle: UVEK (2008), Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassen-netz und über die Freigabe der Mittel, Bericht für die Vernehmlassung

¹ Rapport destiné à la consultation à propos de l'arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires, p. 41: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1631/Bericht.pdf>

D. Lignes directrices pour une réorganisation du financement des transports

Voici les lignes directrices qui ont été définies pour le financement des transports:

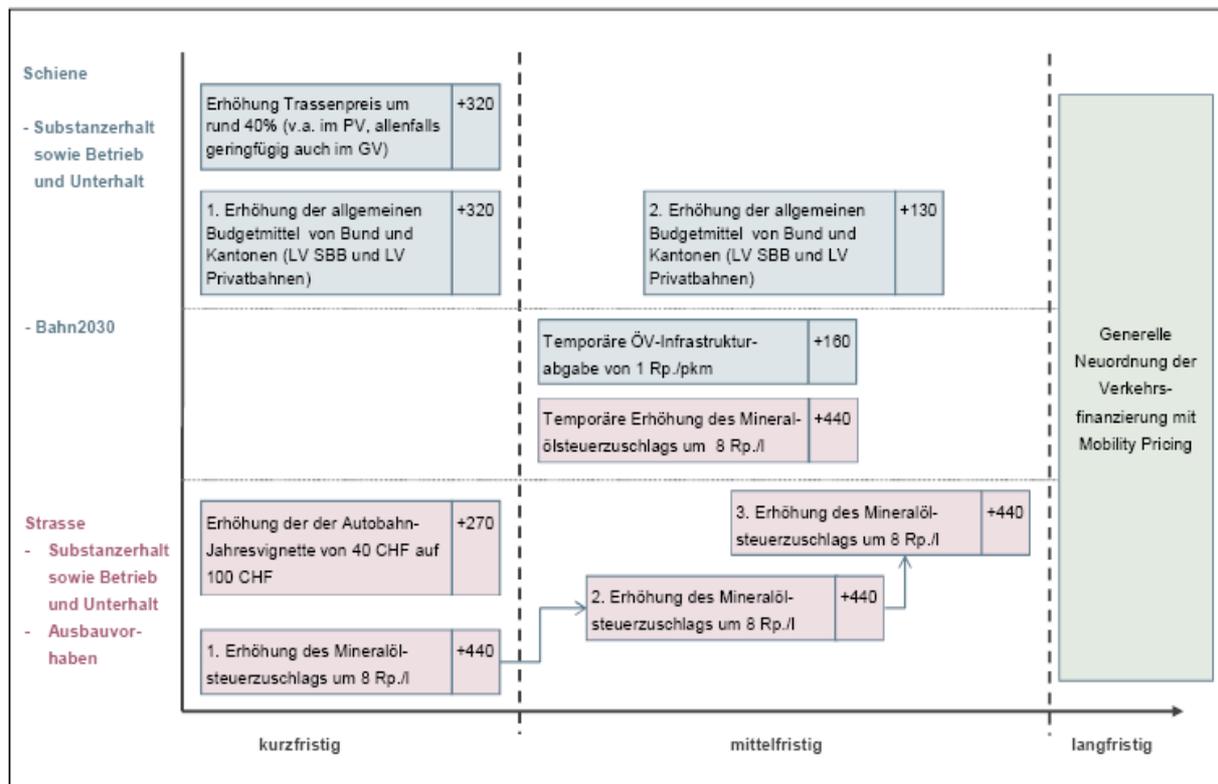
- renforcer le principe du consommateur-payeur
- contributions substantielles pour freiner la croissance de la mobilité
- avoir une approche globale des transports
- créer une congruence entre la mission et l'instrument (ordinaire/temporaire)
- épuiser les potentiels à court terme
- rendre le système des prix variable et différencié
- améliorer la transparence

Abbildung 4-9: Zusammenfassende Beurteilung der vorgeschlagenen Entwicklungspfade

Leitlinie	Beurteilung	Kommentar
<i>Umsetzung Verursacherprinzip stärken, Verkehrspreise an den verursachten internen und externen Kosten ausrichten</i>	≈	Trotz beträchtlicher Preissteigerungen im ÖV wie – in geringerem Masse – auf der Strasse wird sich der Kostendeckungsgrad kurz- bis mittelfristig nicht wesentlich erhöhen. Beim MIV besteht angesichts der externen Kosten nach wie vor ein Internalisierungsbedarf.
<i>Substanzieller Beitrag, um das Mobilitätswachstum besser in den Griff zu bekommen</i>	✗	Die Preissteigerungen werden nicht ausreichen, um das Mobilitätswachstum nachhaltig zu dämpfen. Mobilität wird im Vergleich zu den Kosten weiterhin zu billig sein. Zudem werden die vorgesehenen Angebotsverbesserungen – insbesondere auf der Schiene – eine höhere Verkehrsnachfrage auslösen. Mit der Umsetzung von Mobility Pricing im langfristigen Zeithorizont eröffnen sich neue Möglichkeiten, diesem Anliegen gezielter und wirksamer Rechnung getragen.
<i>Gesamtverkehrsbezug und verkehrspolitische Ziele beachten</i>	✓	Die vorgeschlagenen Einnahmeerhöhungen wirken sich im Personenverkehr in einem ähnlichen Ausmass auf die Endpreise von Schiene und Strasse aus.
<i>Ordentliche und temporäre Instrumente unterscheiden</i>	✓	Im Schienenverkehr folgen wir dem Grundsatz, für den Substanzerhalt sowie Betrieb und Unterhalt ordentliche und für Ausbauprogramme temporäre Instrumente einzusetzen. Im Strassenverkehr drängt sich diese Unterscheidung nicht auf, da die ordentlichen Instrumente ein ausreichendes Potenzial aufweisen.
<i>Kurzfristig Potenziale bestehender Instrumente ausnutzen</i>	✓	Dies wird einerseits mit der Weiterführung und Zusatzfinanzierung von FinöV umgesetzt. Andererseits setzt der Vorschlag kurz- bis mittelfristig grösstenteils auf bestehende Instrumente.
<i>Langfristig eine Variabilisierung und Differenzierung des Preissystems anstreben</i>	≈	Kurz- bis mittelfristig ist diese Stossrichtung vor allem bei der Strasse nur beschränkt umsetzbar. Für den ÖV bietet die vorgeschlagene umfassende Revision des Trassenpreises und der Tarifgestaltung beim VöV schon in naher Zukunft neue Möglichkeiten.
<i>Langfristig die Transparenz des Verkehrsfinanzierungssystems substantiell verbessern</i>	✓	Mit der Umsetzung von Mobility Pricing muss die Verkehrsfinanzierung grundsätzlich neu geregelt werden. Dies bietet die Chance einer sauberen Entflechtung. Die vorgeschlagenen kurz- und mittelfristigen Finanzierungsansätze führen nicht zu einer zusätzlichen Verflechtung.

E. Solution envisageable proposée (d'un point de vue d'expert)

Abbildung 4-5: Überblick über den vorgeschlagenen Lösungsansatz im Zeitverlauf, inkl. Grobangaben zu den Mehreinnahmen in Mio. CHF



La proposition distingue entre trois horizons de temps: court, moyen et long terme. Les modes de financement existants (fonds FTP, fonds d'infrastructure, SFSV, etc.) devraient être conservés à court et moyen terme; une réorganisation du financement des transports devrait à long terme être envisagée. Cette proposition permet de **combler le défaut de financement**.

À moyen terme, la question du financement de Rail 2030 devient primordiale. Pour cela, il faut miser sur la poursuite du fonds FTP avec de nouvelles sources de recettes. La proposition repose sur la variante avec un volume d'investissements pour un montant de 21 milliards de francs. (Pour la variante avec 12 milliards de francs d'investissements, une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales de 3 ct./l suffirait.) Des arguments pour un autre financement croisé et temporaire du rail par la route résident dans les interactions dans le trafic voyageurs et dans le besoin d'internalisation du trafic motorisé privé qui apparaît avec les frais externes élevés. Avec les mesures proposées, le prix des billets des transports publics augmenterait d'environ 12 %. Dans les transports de personnes par la route, les augmentations de l'impôt sur les huiles minérales provoqueraient une hausse de près de 19 % du prix du carburant, ce qui correspond à une augmentation de plus de 8 % des frais variables pour une voiture légère. À cela viendrait s'ajouter une augmentation minimale, env. 1 %, des frais fixes résultant de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière. Ces divers renchérissements de la mobilité permettent d'escompter un effet régulateur sur la demande de transports.

À l'exception de la limitation de la croissance de la mobilité, les **lignes directrices** élaborées peuvent être mises en œuvre dans la mesure décrite ci-dessus avec cette proposition de solution.

F. Solutions de rechange et débuts de solutions rejetés

Des solutions de rechange sont imaginables pour les différentes mesures requises par cette proposition de solution:

Abbildung K-7: Varianten zum Lösungsansatz

Massnahmen gemäss Abbildung K-6	Variante(n)	Kommentar zur Variante
<i>Erhöhung der allgemeinen Budgetmittel von Bund und Kantonen in 2 Schritten zur Finanzierung des Substanzerhalts sowie des Betriebs und Unterhalts der Schieneninfrastruktur</i>	Weitere Trassenpreiserhöhung beim Personenverkehr	<ul style="list-style-type: none"> – Der niedrige Kostendeckungsgrad auf der Schiene spricht für eine weitere Erhöhung. – Die Preiserhöhungen im Schienenverkehr würden damit deutlich höher ausfallen als jene auf der Strasse, was im Widerspruch zu den verkehrspolitischen Zielen und einem Gesamtverkehrsbezug steht. Die vorgeschlagene Trassenpreiserhöhung (vorzunehmen im Zuge der anstehenden Revision des Trassenpreissystems Schweiz) im kurzfristigen Zeithorizont ist mit 40% bereits massiv.
<i>Temporäre Erhöhung des Mineralölsteuereinzuschlags um 8 Rp. / l für Bahn2030 zur Speisung des verlängerten FinöV-Fonds</i>	Erhöhung der ÖV-Infrastrukturabgabe auf 2 Rp. / pkm	<ul style="list-style-type: none"> – Die Nutzerfinanzierung würde akzentuiert: Rd. die Hälfte der für die grosse Variante von Bahn2030 benötigten Zusatzmittel würden im ÖV generiert (ca. 320 Mio. CHF). – Die Preiserhöhung im ÖV wäre deutlich höher als beim Strassenverkehr, was zu Umlagerungen führen dürfte.
	Temporäre Erhöhung der MWST um 1 Promille	<ul style="list-style-type: none"> – Der Ansatz widerspricht der Stossrichtung einer verstärkten Nutzerfinanzierung.
	Umwidmung der Hälfte des LSVA-Drittels der Kantone	<ul style="list-style-type: none"> – Da die LSVA eine Internalisierungsabgabe ist, ist die Verwendung ihrer Einnahmen grundsätzlich offen (Zweckbindung für die Strasse ist aus konzeptioneller Sicht nicht erforderlich). – Dieser Vorschlag ist somit primär aus verteilungspolitischen Überlegungen zu beurteilen. Der Bund und die Kantone werden entsprechend zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen.

Le groupe d'accompagnement ne soutient pas les possibilités de financement suivantes:

- la réaffectation de la moitié de la part cantonale à la RPLP
- un pour mille supplémentaire de TVA pour l'infrastructure des transports publics
- une réduction de la déduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct
- une taxe d'agglomération (versement transport)
- une redevance liée aux prestations sur le trafic des véhicules routiers de plus de 2,5 t
- une taxe à affectation spéciale sur l'énergie ou sur le CO₂

Option à long terme de la proposition de solution

Dans une perspective à long terme, le groupe d'accompagnement soutient l'examen d'une réorganisation générale du financement des transports avec la création d'un système souple, respectant le principe de causalité (consommateur-payeur) et transversal comme la tarification de la mobilité. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible de compenser à long terme le défaut de financement résultant de la baisse prévisible des recettes (principalement à cause de la diminution de la consommation de carburants fossiles) et de garantir le financement de l'infrastructure des transports.

Pour le groupe d'accompagnement



Benjamin Wittwer, directeur DTAP/CTP

Distribution: DTAP, CTP, CDF, membres du groupe d'accompagnement