

Monsieur le Conseiller fédéral
Moritz Leuenberger
Chef du DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Berne, le 5 février 2010

Le texte allemand fait foi.

Rapport sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de l'invitation à l'audition relative à votre très intéressant rapport stratégique sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse. C'est avec plaisir que nous vous donnons notre avis à ce sujet.

1 Remarques fondamentales

L'état, les fonctions sociale et économique et l'évolution des infrastructures dans notre pays revêtent une telle importance que nous saluons le rapport circonstancié qui nous est soumis. Il montre de la manière la plus complète la situation de l'infrastructure et le contexte. Des chiffres, comme la valeur de remplacement estimée à 450 milliards de francs, soit l'équivalent de 85% du PIB, ou la contribution directe, très élevée, à la création de valeur (6,5%), ou encore la contribution directe à la création d'emplois (6,1%), sont impressionnants. Nous trouvons qu'il est important que le rapport mette en évidence le potentiel économique de nos infrastructures. Ce faisant, il fait comprendre que les moyens destinés à leur entretien et développement sont essentiels et constituent un bon investissement. Des infrastructures qui fonctionnent sont une condition de notre avenir économique et de la cohésion sociale, raison pour laquelle elles ne sauraient être livrées à des expériences inutiles et répondant uniquement à des motivations politico-idéologiques.

Votre analyse souligne l'importance des investissements estimés nécessaires, lesquels présupposent également une grande sécurité d'investissement. C'est pourquoi nous rejoignons votre analyse (p. 6 ss, ch. 2.3 et 2.4) qui présente objectivement le caractère des monopoles naturels avec le rôle de l'État et donne une appréciation positive de la forme de marché la plus avantageuse en fonction de l'échelle de référence. Nous sommes d'autant plus surpris de ce que le rapport considère presque

comme un présupposé – et ne le questionne pas – la poursuite de la politique de libéralisation du Conseil fédéral et du Parlement qui contredit cette appréciation.

C'est pourquoi nous sommes d'avis que cette optique globale de l'économie devrait s'appliquer non seulement aux chapitres du rapport et de l'analyse relatifs aux fondements mais aussi aux conclusions. Les monopoles naturels requièrent un contrôle public et démocratique. Les libéralisations, les mécanismes bureaucratiques de régulation du marché créés artificiellement ou aussi les modèles de financement privés – y compris les partenariats public-privé (PPP) – ne font que renchérir l'approvisionnement et comportent le risque de défaillances du marché antisociales et génératrices d'inefficacité et de dépendances indésirables. Les conditions offertes actuellement sur les marchés financiers et l'expérience historique montrent qu'il n'est pas d'organisme qui obtienne des emprunts aux conditions faites à l'État. Que viennent faire ici ces modèles de financement de rechange faisant appel au privé ou relevant de l'économie mixte et qui restent dans le flou du point de vue du pilotage politique ? Les attentes élevées en matière de rendement qui leur sont liées ne peuvent qu'augmenter le coût des grands besoins d'investissement qui sont incontestables. Ils ne les allègeront en tout cas pas.

Une réflexion encore à propos de la délimitation définitive du rapport: vous limitez votre analyse aux réseaux physiques d'importance nationale. Certes, vous justifiez cette option par des arguments tout à fait plausibles. Reste que, de ce fait, la Poste et l'alimentation en eau sont exclues. Nous pensons qu'il eût valu la peine et qu'il eût été dûment fondé de les intégrer au rapport. L'infrastructure postale couvrant l'ensemble du territoire au prix d'investissements très élevés dans la logistique des services et l'alimentation en eau potable des communes seraient parfaitement entrées, à notre avis, dans le critère de l'importance nationale ou économique.

Tout bien considéré, nous estimons que ce rapport constitue une très bonne base en vue des choix politiques de la Confédération en matière d'infrastructures. Nous ne souhaitons pas le commenter plus avant, et ne nous prononçons ci-après plus que sur certains aspects particuliers du rapport et sur ses conclusions politiques.

2 Route et rail

Le rapport fournit une description exhaustive de la situation actuelle dans les domaines du trafic routier et ferroviaire. Le réchauffement climatique, la raréfaction et les prix en hausse des carburants fossiles nous contraignent à des alternatives au trafic motorisé individuel. Sur ce point, nous rappelons l'expérience montrant que la suppression de goulets d'étranglement routiers provoque habituellement des surcharges ailleurs. Les coûts résultant des engorgements du réseau routier évalués à 1,5 milliard de francs sont certes impressionnants. Il s'agit d'y pallier en priorité à l'aide de mesures concernant le trafic ferroviaire, soit en renforçant le transfert de la route au rail du trafic des personnes et des marchandises.

Le rapport rappelle à juste titre que celui-ci date pour l'essentiel du XIX^e siècle. En outre, les aménagements projetés ou réalisés sont importants. Et la référence au coût annuel de 2 milliards pour le

maintien du réseau est avérée. Cette dépense et les investissements destinés à l'accroissement des capacités doivent être financés.

Le rapport (p. 21) renvoie de même fort à propos au maintien de la capacité du réseau ferroviaire auquel la Confédération consacre 2 milliards de francs par an. Mais ce montant n'est pas suffisant. Selon des audits récents, les moyens destinés à l'entretien du réseau et du matériel roulant devraient être notablement augmentés. Pour les seules deux prochaines années, il est question de besoins approchant les 5 milliards. La Confédération doit assurer ce financement. L'extension du réseau ne doit pas se faire aux dépens de l'entretien ; au contraire, il conviendrait de la prendre en compte au stade des nouveaux investissements. Économiser dans ce domaine frise la négligence, compromet la sécurité et grève l'avenir d'une charge supplémentaire bien plus élevée.

Nous saluons le fait que le rapport soulève la question de fond des rapports de propriété dans le réseau ferroviaire helvétique. Un examen se justifie dans la perspective de l'échéance de la concession du BLS en 2020, qui précède de peu l'ouverture du tunnel de base du Gothard. Nous sommes partisans d'un débat sans a priori sur le regroupement en mains de la Confédération (CFF) du réseau à voies normales.

Les tendances relevées dans le rapport faisant état d'une augmentation massive des trafics voyageurs et marchandises sur le rail et d'une croissance plus réduite de la route montrent que la politique des transports va dans la bonne direction pour ce qui est de la répartition modale. Il s'agit de renforcer sensiblement cette évolution, tant il est vrai que seul le trafic public ferroviaire est en mesure de satisfaire aux exigences environnementales et d'offrir l'efficacité des transports requise par les volumes en question. Nous n'avons bien sûr rien contre l'amélioration des performances au moyen de systèmes de gestion du trafic assistés par TIC non seulement dans le secteur ferroviaire mais aussi dans le trafic routier. Si nous voulons renforcer durablement le système dans sa globalité, nous devons investir d'abord dans le réseau ferroviaire, plus performant.

3 Électricité

Ici aussi, le rapport donne une description correcte de la situation et montre que le présent pas encore complètement libéralisé assure l'approvisionnement de manière optimale. Sans sécurité du réseau, il n'y a pas de sécurité d'approvisionnement. C'est pourquoi nous approuvons le transfert des réseaux à haute tension à Swissgrid. Logiquement, ce monopole naturel qui remplit une fonction de régulation centralisée devrait être transféré à une société nationale en mains de la Confédération.

Parle aussi en faveur de ce scénario le rôle de plaque tournante joué par la Suisse dans l'approvisionnement en électricité. Selon les tendances relevées dans le rapport, nous serons tributaires à l'échelle européenne de prestations élevées de distribution d'électricité. D'où la nécessité d'investissements dans le transport de courant continu à haute tension (CCHT). En raison notamment des énergies renouvelables, les « smart grids » évoqués dans le rapport seront très importants. Cela va aussi au-devant d'un avenir sans centrales atomiques, qui doit être préparé sans tarder pour des raisons politiques et stratégiques. Fait regrettable, le rapport reste dans le flou sur ce point.

4 Relever les défis et garantir le financement à long terme

Nous soutenons naturellement l'approche transversale mise en évidence au chapitre des défis du futur. Elle est déjà réalisée actuellement dans le trafic d'agglomération et son financement. L'augmentation des synergies s'impose non seulement à des fins de coordination entre les modes de transport et leurs interfaces, mais elle gagne constamment en importance également entre les réseaux électriques et l'infrastructure des télécommunications. Nous sommes aussi entièrement acquis au passage de la perspective du sempiternel assèchement des finances à celle du concept des coûts d'opportunité : que se passerait-il si une infrastructure donnée n'était pas construite ou rénovée ou entretenue? Quel en serait le prix pour les générations futures ? Cela ne vaut pas seulement pour l'exemple figurant dans le rapport concernant le réseau à haute tension, mais aussi et tout spécialement pour l'infrastructure ferroviaire dont l'entretien est soumis à de très fortes pressions budgétaires. Il s'agit de corriger le cap. Sur ce point, le rapport devrait s'exprimer de manière beaucoup plus incisive.

Nous ne sommes pas du tout d'accord lorsque le rapport (p. 48) préconise une compétitivité accrue de la part des entreprises d'infrastructures. Des infrastructures performantes comme étant la condition d'une économie compétitive constituent pourtant la pièce maîtresse du contexte dans lequel s'inscrit le rapport. L'objectif visé est par conséquent la mise à disposition de la population et de l'économie de prestations d'infrastructures publiques à des prix stables. C'est justement ce que ne peuvent garantir normalement les fournisseurs d'infrastructures libéralisés et axés sur le profit du fait des doublons dans la logistique et des frais élevés de commercialisation.

Il va de soi que le financement à long terme des infrastructures est un point décisif. Les goulots d'étranglements financiers créés au plan politique doivent être surmontés. Le rapport signale à juste titre l'important problème qui se pose ici. Mais nous estimons que les solutions proposées ne sont guère adaptées pour atteindre les buts visés :

- Nous rejetons une augmentation des redevances d'utilisation à l'aide de tarifs différenciés en fonction des horaires et des endroits. À juste titre, cette mesure n'est pas apte à réunir une majorité derrière elle. Les travailleurs et travailleuses pendulaires ne peuvent en principe guère choisir librement quand ils circulent et sur quelles distances. Ce serait donc à nouveau tout simplement un impôt antisocial dont il faudrait atténuer les effets par d'autres mesures (voir les turbulences de politique fiscale en Allemagne dues aux suppléments pour pendulaires). La tarification de la mobilité (« mobility pricing »), cela sonne certes bien, mais ce n'est guère applicable dans un avenir proche et, selon nous, pas souhaité non plus. Des systèmes publics d'incitation en faveur de l'autopartage (« mobility car sharing ») mériteraient certainement d'être examinés de plus près.
- Nous rejetons aussi la solution de financement de rechange mentionnée dans le rapport au moyen de partenariats public-privé (PPP). Impossible de trouver ces derniers aux conditions requises pour des investissements à effectuer sur des dizaines d'années dans des infrastructures. De plus, ils empêchent tout contrôle démocratique des prestations publiques et placent l'État dans un rapport de dépendance inadmissible à l'égard d'investisseurs privés. En outre, ils exigent – com-

me mentionné dans le rapport – un « rendement approprié »¹ qui, à son tour, sera à payer par l'économie et les contribuables. Ils sont donc trop chers.

Pour autant qu'il y ait disette financière, il est plus judicieux et plus avantageux d'y faire face au moyen d'emprunts publics. Ceux-ci sont les plus avantageux. Ils sont également intéressants pour les caisses de pensions qui ne sont mentionnées dans le rapport que comme PPP. Nous nous opposons donc énergiquement aux modèles de financements incertains et non démocratiques ainsi que privés et chers, c'est-à-dire à un système d'incitation antisocial sous l'angle des prix. Le financement public est la solution la plus avantageuse et la plus durable. L'endettement qui lui est lié vaut de toute façon mieux que de laisser des infrastructures mal entretenues, voire pas du tout développées aux générations futures.

5 Résumé et remarques concernant les lignes directrices de la politique nationale en matière d'infrastructures

Nous sommes largement d'accord avec les lignes directrices du rapport (p. 60 sq.). Les Objectifs I à III : « Garantie de la capacité des réseaux d'infrastructure nationaux », « Protéger l'homme, l'environnement et les infrastructures » et « Améliorer la rentabilité du système d'infrastructure », ne sont, de manière générale, certainement pas contestés. Comme mentionné, nous estimons qu'en matière d'infrastructures, la « rentabilité » n'est pas synonyme de libéralisation ; au contraire même, ainsi que le rapport le fait clairement apparaître quand il évoque les monopoles naturels. Nous sommes naturellement aussi favorables à des analyses conséquentes du rapport coûts-utilité. La recherche de profits rapides, qui est la base de la façon de penser du privé, ne convient pas à des investissements à long terme et conduit à négliger l'entretien des réseaux. Le financement des infrastructures publiques par l'État lui-même est plus rentable.

Selon nous, il est impossible de renoncer à l'Objectif IV, « Assurer le financement à long terme des réseaux d'infrastructure ». Mais nous sommes très clairement d'avis que, dans les infrastructures, la sécurité d'investissement ne peut pas être obtenue avec des marchés libéralisés, parce que, comme par exemple avec l'électricité, les prix augmentent en raison de la rareté de l'offre et que le risque d'investissements infructueux y est très élevé. Avec les monopoles naturels, l'analyse coûts-utilité clarifie les besoins et garantit la sécurité d'investissement nécessaire. L'État est aussi le seul à pouvoir mobiliser aux conditions les plus avantageuses les montants à investir nécessaires à cet effet. Le rapport veut (p. 67) séduire les capitaux privés en promettant des intérêts conformes au « taux du marché ». Or, concernant l'électricité, cette façon de faire a précisément eu pour effet que seule l'intervention massive de la Commission fédérale de l'électricité a permis de corriger des coûts de réseaux jugés très élevés par les entreprises. Les infrastructures publiques ne deviennent pas moins chères si on leur applique des modèles de financement privés.

Nous considérons aussi que le pilotage de la demande au moyen d'une tarification de la mobilité, tel qu'il est favorisé dans cet objectif relatif au financement, est une fausse voie. En tant que pendulaires, les individus n'ont aucune marge de manœuvre pour prendre librement une décision. Il n'y a

¹ L'allemand parle de « marktgerechte Renditen », c'est-à-dire de « conformes au marché » Ndt.

donc pas lieu, entre autres, de les punir par un impôt sur la mobilité pour des erreurs d'aménagement du territoire. La demande doit être pilotée au plan politique. Les prix doivent rester proportionnels et de toute façon ne pas influencer négativement le transfert de la route au rail.

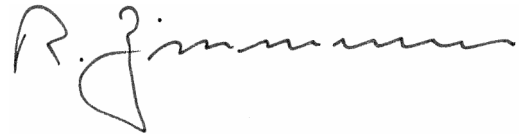
Nous soutenons aussi l'Objectif V « Créer des conditions cadres favorables pour les secteurs d'infrastructure ». Le rapport admet qu'en cas de défaillance du marché, la réglementation doit avoir une action correctrice. L'expérience montre que les marchés libéralisés ne conviennent pas aux réseaux d'infrastructure. Il ne faut de toute façon pas continuer avec ce qui fut la mode dans les années 1990 du siècle passé. Selon nous, cette mode ne sert pas non plus l'utilisation nécessaire et incontestée des infrastructures au plan européen. Ici, des modèles de coopération sont plus efficaces que la concurrence privée.

En vous remerciant de prendre en considération notre prise de position dans vos travaux à venir, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
président



Rolf Zimmermann
secrétaire dirigeant