

**rapport sur
les infrastructures
à la pointe grâce à la
concurrence et à
un financement durable**

Les responsables de projet



Kurt Lanz

est membre de la direction d'économiesuisse et responsable du domaine Infrastructures, énergie et environnement.

kurt.lanz@economiesuisse.ch



Dominique Reber

était membre de la direction d'économiesuisse et responsable du domaine Infrastructures, énergie et environnement jusqu'en mars 2012.

dominique.reber@konsulenten.ch



Urs Näf

est responsable suppléant du domaine Infrastructures, énergie et environnement chez economiesuisse.

urs.naef@economiesuisse.ch



Stefan Vannoni

est responsable de projet dans le domaine Infrastructures chez economiesuisse.

stefan.vannoni@economiesuisse.ch

Nous remercions les membres de la Commission des infrastructures et ceux de la Commission de l'énergie et de l'environnement d'économiesuisse pour leur collaboration à la présente publication.

Commission des infrastructures



Hanspeter Rentsch

est membre de la direction de Swatch Group SA, membre du Comité directeur d'économiesuisse et président de la Commission des infrastructures d'économiesuisse.

Anton Aschwanden, Google Switzerland GmbH
Pascal Baumgartner, Association suisse des banquiers
Hans Jörg Bertschi, Bertschi AG
Kurt Biri, AWK Group SA
Olivier Buchs, Sunrise Communications SA
Jan Burger, Accenture SA
Michael Burkhardt, Association suisse des télécommunications
Martin Dätwyler, Handelskammer beider Basel
Ruth Derrer Ballardore, Union patronale suisse
Patrick Eperon, Centre Patronal
Marco Ettisberger, Chambre de commerce et Union patronale des Grisons
Michael Frank, Association des entreprises électriques suisses
Max Fritz, Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton
Frank Furrer, VAP Association des chargeurs
Angelo Geninazzi, Associazione industrie ticinesi
Gerhard Greiter, Siemens Suisse SA
Philippe Gummy, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie
Norbert Hochreutener, Association Suisse d'Assurances
Christoph Juen, hotelleriesuisse
Patrick Kessler, Association Suisse de Vente par Correspondance
Dieter Kläy, Union suisse des arts et métiers usam
Bernd Kleinstaub, upc cablecom Holdings Sàrl
Elke Köhler, SIAA Swiss International Airports Association
Hans Koller, routesuisse
Christoph Kramer, Accenture SA
Philip Kübler, Swisscom SA
Paul Kurrus, Swiss International Air Lines SA/AEROSUISSE
Nikolaus Lindner, eBay GmbH
Max Nötzli, auto-suisse
Helge Rühl, Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
Thomas Schwarzenbach, SPEDLOGSWISS
Georges Spicher, cemsuisse
Peter Sutterlüti, KEP & Mail
Adrian Wyss, SWISS RETAIL FEDERATION
Beat Zimmermann, Zürcher Handelskammer

Commission de l'énergie et de l'environnement



Rudolf Hug

est président du conseil d'administration de HT-Holding AG, membre du Comité d'économiesuisse et président de la Commission de l'énergie et de l'environnement d'économiesuisse.

Omar Ateya, Handelskammer beider Basel
Jürg E. Bartlome, Forum suisse de l'énergie
Niklaus Baumann, Interessengemeinschaft Flexible Verpackungen
Matthias Georg Baumberger, Union suisse de l'industrie des vernis et peintures
Ueli Betschart, Electrosuisse
Manfred Bickel, Fédération Textile Suisse
Niklaus Boss, Union pétrolière
Claude R. Cornaz, Vetropack Holding S.A.
Lucius Dürr, Association Suisse d'Assurances
Armin Eberle, Agence de l'énergie pour l'économie
Jean-René Ernst, Swiss Engineering
Michael Frank, Association des entreprises électriques suisses
Pirmin Frei, FREI connect
Max Fritz, Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton
Richard Gamma, scienceindustries
Stéphane Genoud, SwissElectricity.com SA
Gisèle Girgis-Musy, Département fédéral de l'économie
Philippe Gummy, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie
Monika Güntensperger, hotelleriesuisse
Martin Häberli, Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton
Rolf Hartl, Union pétrolière
Jean-Marc Hensch, Association Suisse de l'Industrie Gazière
Michael Kohn, Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft
Hajo Leutenegger, Association Suisse de l'Industrie Gazière
Nicole Loichat, Société Suisse des Entrepreneurs
Urs Meister, Avenir Suisse
Beat Moser, swisselectric
Reto Nauli, Siemens Suisse SA
Peter Quadri, swisselectric
Bettina Schaller Bossert, Adecco management & consulting S.A.
Henrique Schneider, Union suisse des arts et métiers
Peter Schnurrenberger, F. Hoffmann-La Roche AG
Rolf Schweiger, Schweiger Advokatur/Notariat
Georges Spicher, cemsuisse Association suisse de l'industrie du ciment
Andreas Spiegel, Swiss Re SA
Martin Streicher-Porte, SWICO
Sonja Studer, Swissmem
Jean-Louis von Planta, Union suisse des consommateurs d'énergie de l'industrie et des autres branches économiques
Nicholas Walti, Horvath & Partner AG

Sommaire

Lignes directrices de l'économie suisse pour la politique en matière d'infrastructures	4
Situation actuelle	4
Libéralisation Innovation et prospérité grâce à une vraie ouverture des marchés	5
Financement Des prix du marché plutôt que des tarifs faussés par des facteurs politiques	6
Desserte de base Des solutions plus efficaces pour le service public	7
Électricité	9
Produits pétroliers et gaz	15
Route	19
Rail	29
Aviation	39
Poste	43
Télécommunications	49
Bibliographie	54

Avant-propos

Le présent rapport ne se contente pas de proposer une vue d'ensemble de l'état et des besoins des différents domaines d'infrastructure. Il entend aussi définir les lignes directrices de la politique d'infrastructure, présenter les positions de l'économie suisse et soumettre au débat un certain nombre de priorités concrètes. Les thèmes de la libéralisation, du financement et de la desserte de base réclament une attention toute particulière. Sur ces points, nous avons remanié en profondeur et complété par de nouveaux chapitres notre rapport du même nom publié il y a deux ans. Aujourd'hui comme hier, cependant, le but de l'ouvrage reste le même : renforcer la Suisse en l'encourageant à suivre une politique d'infrastructure judicieuse – en d'autres termes, la maintenir dans le peloton de tête grâce à la concurrence et au financement durable !

Sans infrastructures performantes et bien entretenues, la Suisse ne peut rester attractive.

Les entrepreneurs et leurs produits, lorsqu'ils affrontent la concurrence, le savent bien : ce combat n'est pas toujours agréable, mais au moins fait-il bénéficier les clients de meilleures prestations et de prix plus avantageux. Parfaitement banale dans l'économie privée, cette réalité est en revanche tout à fait nouvelle dans maints domaines d'infrastructures. Jusqu'à un passé récent, les infrastructures étaient en Suisse presque exclusivement aux mains de l'État, qui offrait aussi les services qui en découlaient. Ce n'est que depuis deux décennies environ que l'on s'avise qu'il est non seulement possible, mais encore tout à fait judicieux d'introduire des modèles de concurrence dans ce domaine aussi. Les tâches correspondantes sont confiées de plus en plus à des entreprises privées modernes. Dans ce mouvement de privatisation d'établissements et d'activités publics, on observe que la mise sur pied et la maintenance des infrastructures sont attribuées en nombre croissant à des entreprises entièrement privées ou organisées selon le droit privé. La baisse des prix des télécommunications, pour ne citer que cet exemple, montre qu'avec cette politique, la Suisse est sur la bonne voie. Il reste néanmoins beaucoup à faire.

Le terme infrastructure vient du mot latin signifiant fondement ou sous-bassement. Les infrastructures sont l'équipement de base qui permet à un pays d'offrir les prestations en matière de trafic, mais aussi de communication et d'approvisionnement si importantes pour sa population et son économie. Au-delà du trafic, elles englobent les prestations postales et de télécommunication, sans oublier le fret aérien et le transport fluvial, qui jouent un rôle particulier dans l'approvisionnement national. Aujourd'hui, toute l'attention des pouvoirs publics se focalise sur l'approvisionnement énergétique. Quoi qu'il en soit, il est clair que sans infrastructures performantes et bien entretenues, la Suisse ne peut rester durablement attractive. Elle ne saurait donc négliger d'investir à long terme dans ses infrastructures. Manquer aujourd'hui à ce devoir ferait sentir ses effets dans une génération seulement, mais le retard ne pourrait alors être rattrapé qu'à un prix excessif.

Les finances publiques n'étant pas illimitées, il faut aussi avoir le courage de réfléchir à de nouveaux modèles de financement. Le plus souvent, les infrastructures sont aujourd'hui financées par des fonds publics. Or il est possible d'investir en coopération,

dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). L'État conserve toute compétence en matière de planification, mais (selon le modèle considéré) les éléments de patrimoine échappent désormais à sa propriété, puisqu'ils sont constitués, opérés et entretenus par des investisseurs non publics. Diverses études réalisées à l'étranger, ainsi qu'en Suisse, montrent que des gains d'efficacité appréciables peuvent être obtenus de cette manière. Il convient donc d'évaluer systématiquement les modèles de PPP.

Des solutions de financement durables doivent être trouvées pour développer, exploiter et entretenir les équipements d'infrastructure à

long terme. Ces solutions sont durables lorsque les investissements dans les infrastructures sont prioritaires par rapport aux dépenses de transfert, lorsque l'on peut compter plus souvent sur des investissements privés et lorsque les utilisateurs participent plus fortement au financement des infrastructures. Sur ce plan, la Suisse a un gros retard à rattraper.

En espérant que le présent rapport suscitera de fructueuses discussions, nous vous en souhaitons bonne lecture.

Zurich, juillet 2012



Pascal Gentinetta
Président de la direction



Kurt Lanz
Membre de la direction

Plus de concurrence, vérité des coûts et efficacité du service public

Politique des infrastructures : lignes directrices de l'économie suisse

L'ouverture des marchés exige des règles claires.

Situation actuelle

Pour notre société comme pour notre économie, disposer d'infrastructures modernes et performantes est d'un intérêt capital puisqu'elles assurent les échanges de biens, d'informations et d'énergie ainsi que la mobilité des personnes. Partout où cela paraît possible et nécessaire, ces infrastructures doivent être ouvertes à la concurrence afin de renforcer l'efficacité de l'économie, stimuler l'innovation et préparer notre pays à faire face aux défis de demain. Pour autant, ne perdons pas de vue que l'ouverture des marchés exige aussi des règles claires (spécifiques aux divers secteurs) afin qu'on n'assiste pas au remplacement de monopoles d'État par des monopoles privés. Ces règles doivent tendre tout spécialement à faciliter l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché.

Dans les domaines des transports (publics) et de l'énergie en particulier, les réseaux d'infrastructure sont un monopole naturel. Compte tenu du coût élevé des investissements nécessaires, la mise en place d'infrastructures parallèles est généralement un non-sens économique. La situation est quelque peu différente pour les télécommunications. Dans ce domaine en effet, des offres concurrentes et variées ont fleuri, à la faveur de la convergence technique surtout. C'est ainsi que les signaux de télévision et les liaisons large bande sont aujourd'hui proposés par le réseau téléphonique aussi bien que par les réseaux câblés. De même, le progrès technologique permet de construire de nouveaux réseaux pour un coût plus modeste qu'avant (par exemple dans le secteur de la téléphonie mobile). Mais, là aussi, la construction de réseaux – pour les raccordements surtout – implique d'énormes investissements.

Contrairement aux réseaux en tant que tels, les services offerts sur la base de ces réseaux sont concurrentiels dans tous les secteurs. Voilà pourquoi il faut en priorité intensifier encore la concurrence dans le domaine des services. Il s'agit d'étudier et de mettre en œuvre – lorsque les avantages l'emportent dans les pesées d'intérêts – une séparation institutionnelle très claire des réseaux et des services.

Le présent chapitre rappelle trois lignes directrices essentielles – valables pour tous les domaines – préconisées par les milieux économiques pour renforcer encore la place économique suisse :

- ▶ Les mesures de libéralisation doivent être poursuivies et la concurrence stimulée.
- ▶ Les infrastructures doivent être financées par les prix du marché.
- ▶ L'organisation de la desserte de base doit être plus efficace.

Les libéralisations doivent s'appliquer à large échelle.

Les considérations ci-après sont valables pour toutes les infrastructures, bien que chacune soit particulière. Il est essentiel que la politique de libéralisation s'applique correctement et intégralement. En la matière, des demi-mesures sont d'une maigre utilité, comme le montre plus bas l'exemple de l'ouverture du marché de l'électricité. Cela dit, toute infrastructure a ses spécificités et des concepts efficaces pour un secteur déterminé ne sont pas nécessairement applicables à un autre.

Libéralisation

Innovation et prospérité grâce à une ouverture systématique des marchés

La concurrence oblige les entreprises à améliorer leurs produits en permanence.

La libéralisation des secteurs des transports, de la poste, des télécommunications et de l'énergie permet d'améliorer la productivité de l'économie helvétique dans son ensemble, partant la prospérité générale du pays. Car la libéralisation développe la concurrence et les nouveaux offrants qui se présentent sur le marché viennent stimuler les entreprises déjà installées. La concurrence oblige les entreprises à améliorer constamment leurs produits. C'est la condition même de l'innovation, de l'investissement et de la croissance économique durable – fondements de la prospérité et du progrès.

Pour obtenir en pratique une libéralisation qui fonctionne, il faut commencer par supprimer ou réduire ce qui entrave l'accès au marché. Les nouveaux venus sur le marché doivent avoir la possibilité d'y travailler dans des conditions-cadre largement semblables à celles des entreprises de droit public existantes. Les avantages dont bénéficient les entreprises en place pour des raisons historiques ou politiques doivent être neutralisés ou éliminés afin que s'instaure le climat le plus propice possible à la croissance et à la prospérité générale. Pour cela, il faut des règles adéquates, spécifiques aux divers secteurs considérés.

Dénouer les conflits d'intérêts entre les rôles multiples de l'État.

Une requête essentielle des milieux économiques est que soient résolus les conflits d'intérêts liés au triple rôle de propriétaire, de régulateur et de fournisseur que peut jouer l'État dans le domaine des infrastructures. Aujourd'hui comme hier, ces conflits sont un problème de taille qu'il convient d'éliminer pour assurer le bon fonctionnement du marché des infrastructures, puisqu'ils peuvent contrarier l'accès au marché, les investissements et l'innovation. Les conditions de concurrence nécessaires au renforcement de la place économique suisse ne seront pleinement réunies qu'à partir du moment où cette question sera réglée.



Exemple positif
Marché des télécommunications

L'ouverture véritable du marché des télécommunications a entraîné à la fois une multiplication des offres et une baisse des prix. Ce succès tient pour beaucoup à l'arrivée sur le marché de nouveaux fournisseurs ainsi qu'aux investissements opérés dans les nouvelles technologies à la faveur d'une situation de concurrence. La convergence technique et les nouvelles technologies ont favorisé en outre la concurrence entre les réseaux. Autre élément bienvenu : l'indépendance de Swisscom, qui, bien qu'appartenant à la Confédération, reste largement souveraine dans ses options économiques. Dans le cas présent, on notera toutefois que l'ouverture du marché est intervenue tardivement et n'a pas été systématiquement mise en œuvre, si bien que Swisscom dispose encore de parts de marché parfois très larges.



Exemple négatif

Marché de l'électricité

Pour l'approvisionnement de base, les gros consommateurs d'électricité peuvent certes depuis 2009 se fournir en électricité soit à des prix réglementés (au prix de revient) soit sur le marché libre aux prix du marché, mais rares demeurent ceux qui ont opté pour la seconde possibilité. La concurrence entre les sociétés d'approvisionnement électrique n'a pas joué et tout indique que les étapes de libéralisation ultérieures (liberté de choix des petits consommateurs) seront même retardées. De plus, les intérêts particuliers des propriétaires publics font obstacle à la dissociation des prestations qui s'impose dans le secteur de l'électricité. D'où ce constat : si des raisons politiques empêchent l'ouverture complète du marché, il est bien sûr impossible de voir s'instaurer une concurrence effective et bénéfique pour l'économie.

Le financement des infrastructures par la collectivité crée des incitations inopportunes.

Financement

Des prix du marché plutôt que des tarifs faussés par des facteurs politiques

Le prix est un des principaux éléments qui renseigne les acteurs du marché sur le bon fonctionnement du mécanisme de l'offre et de la demande et qui garantit de ce fait une répartition efficiente des ressources. Il y a donc lieu de veiller – pour les infrastructures également – à ce que l'utilisation des biens se fonde sur les bons signaux de prix. Dans ce sens, le financement de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures devrait par principe correspondre aux prix du marché. Car lorsque la vérité des coûts est la règle, on ne recourt aux infrastructures que si le rapport prix/rendement est favorable. En revanche, lorsque le financement est assuré par les impôts, c'est la collectivité qui supporte les coûts et il en résulte des incitations inopportunes pour les utilisateurs.

On constate le plus souvent que les prix des infrastructures sont artificiellement bas, du fait de l'intervention de l'État sur le marché. Cette réalité a diverses conséquences non négligeables : il y a d'abord une sollicitation excessive des infrastructures, qui entraîne des blocages. Compte tenu du trop faible niveau des prix, le développement des capacités qui s'impose se révèle très coûteux, d'où l'impossibilité d'offrir des infrastructures optimales, économiquement parlant.

Les usagers doivent payer davantage quand la demande est forte.

Pour les réseaux, la vérité intégrale des coûts implique un système de prix axé sur le marché, lequel doit nécessairement appliquer des prix différenciés selon les tranches horaires. Aux heures de forte demande, les tarifs des réseaux doivent être plus élevés.

Lorsqu'il y a des coûts externes, il faut les comparer aux avantages pour l'économie nationale. L'évaluation des mesures, tout comme les conclusions politiques afférentes, doivent se fonder sur le solde net ainsi mis en évidence.



Exemple positif

Aviation

L'ouverture véritable de ce marché a intensifié la concurrence. Le client y a beaucoup gagné en termes de différenciation des produits et de diversité de l'offre. Les prix du transport aérien obéissent au jeu de l'offre et de la demande.



Exemple négatif
Transports publics

Dans les transports publics subventionnés, la mobilité est aujourd'hui trop bon marché, de sorte que la demande de prestations de transport est bien supérieure à ce qui serait économiquement « justifié ». En conséquence, les infrastructures ne sont pas financées par les recettes des entreprises exploitantes. Du fait des prix subventionnés, des prix du sillon inchangés et du subventionnement supplémentaire des travailleurs pendulaires (abonnement général), le réseau ferroviaire se heurte à des limites de capacités aux heures de pointe. Le principe de la vérité des coûts exigerait que les billets se paient plus cher aux heures de grande affluence qu'aux heures creuses. On diminuerait ainsi les incitations conduisant à une surexploitation des infrastructures, au profit d'une meilleure utilisation des capacités.

Desserte de base

Des solutions plus efficaces pour le service public

Les infrastructures et les services d'infrastructure devraient être assurés dans une large mesure par des entreprises privées – comme c'est le cas pour tant d'autres biens et services. Car la concurrence entre acteurs économiques privés favorise les investissements, l'innovation et la croissance. Cette option permettrait en outre d'alléger les budgets publics et de réduire les risques financiers.

L'État ne doit intervenir que si le marché n'est pas à même d'assurer la desserte de base.

Lorsque le marché n'est pas à même d'assurer un approvisionnement minimum généralisé ou de fournir des services dans la quantité souhaitée par le pouvoir politique, alors seulement l'État peut veiller à garantir un approvisionnement de qualité dans toutes les régions ou à toutes les couches de la population aux mêmes conditions et à des prix appropriés (service public).

En matière de financement, on ne doit déroger au principe du prix du marché que si une majorité politique est disposée à en assumer le coût. La difficulté majeure consiste à s'entendre sur la définition d'un approvisionnement de base adéquat en biens et services d'infrastructure. Le service public qui correspond à la desserte de base doit se limiter au strict nécessaire.

En aucun cas, toutefois, l'État ne doit assurer lui-même les prestations de service public. Celles-ci doivent impérativement faire l'objet d'une mise au concours, étant entendu que les entreprises privées fournissent généralement ces prestations de manière plus efficace. L'État doit limiter son rôle au financement.



Exemple positif
Carburants et combustibles

Des entreprises privées organisent l'approvisionnement en carburants et combustibles de manière fiable et efficace. Les difficultés auxquelles se heurte l'approvisionnement de toutes les régions en huiles minérales sont comparables à celles que connaît, par exemple, le service postal. Il s'agit en effet d'entretenir un réseau de succursales (stations-service) et d'assurer les transports sur tout le territoire (approvisionnement en carburant de l'industrie et des ménages).



Exemple négatif
Transports ferroviaires régionaux

Bien que la loi actuelle permette de soumettre les transports régionaux à une procédure d'adjudication publique, il n'est pas suffisamment fait usage de cette possibilité dans la pratique. Comme il n'y a pas ici de réelle volonté de créer une situation de concurrence, l'on semble s'accommoder de coûts élevés et de prestations médiocres.

99,996 %

du temps
**L'APPROVISIONNEMENT
ÉLECTRIQUE**
était fiable en 2011.



250

millions de francs :
le coût d'une
PANNE DE COURANT
d'une demi-heure



MIX ÉLECTRIQUE EN SUISSE



55 %
d'énergie hydraulique



5 %
d'énergie thermique
et de nouvelles
énergies
renouvelables



40 %
d'énergie nucléaire

1 000 000

de tonnes de **CO₂** sont
produits par une
**CENTRALE
COMBINÉE À GAZ**
de 400 mégawatts.



L'économie suisse aura toujours besoin d'un **approvisionnement en électricité** compétitif, autonome et compatible avec la protection du climat

La Suisse en comparaison internationale

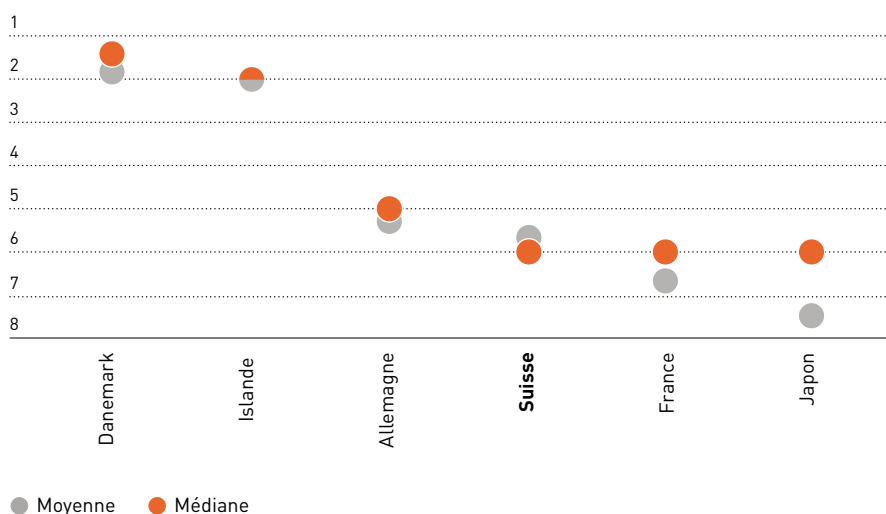
Selon les dernières enquêtes du Global Competitiveness Report du World Economic Forum (WEF), la Suisse dispose aujourd'hui d'un approvisionnement en électricité exceptionnel et occupe dans ce domaine la deuxième place à l'échelle mondiale. Au cours des dix dernières années, notre pays s'est placé entre le troisième et onzième rang du classement du WEF quant à la qualité de son approvisionnement électrique.

Figure 1

Cette année, la Suisse pourra occuper pour la première fois un des premiers rangs.

Classement du WEF relatif à l'approvisionnement en électricité (2001 – 2011)

Classement moyen d'une sélection de pays



Source : WEF, The Global Competitiveness Report, 2001 – 2011

Comparativement, la Suisse ne subit que très peu de pannes d'électricité.

Avec un nombre de pannes relativement réduit, la Suisse se situe de manière très favorable en comparaison européenne. Cet excellent classement repose toutefois sur la structure de production actuelle, qui comprend 55% d'électricité hydraulique, 40% de nucléaire et près de 5% tirés de rejets de chaleur industrielle, d'incinération des déchets et des nouvelles sources d'énergie renouvelables. Ce bouquet, auquel s'ajoutent une connexion performante au réseau européen et une importante capacité de pompage-turbinage, nous assure une production d'électricité souple, fiable, autonome et favorable à la protection du climat, de surcroît à des prix compétitifs.

Les thèmes prioritaires de la législature actuelle

Selon l'ancienne stratégie du Conseil fédéral en matière de politique énergétique, il convenait d'accroître l'efficacité énergétique et le recours aux sources renouvelables, de réduire la dépendance vis-à-vis de l'étranger et d'engager la construction de nouvelles grandes centrales électriques en Suisse. Dans cette optique, le Conseil fédéral a mis en place de nouvelles mesures visant à accroître l'efficacité (notamment des prescriptions pour des installations, appareils et véhicules). De plus, depuis la révision de la loi sur l'énergie, quelque 250 à 300 millions de francs de subsides annuels sont affectés à la promotion des énergies renouvelables.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont bouleversé la politique énergétique du pays en un rien de temps.

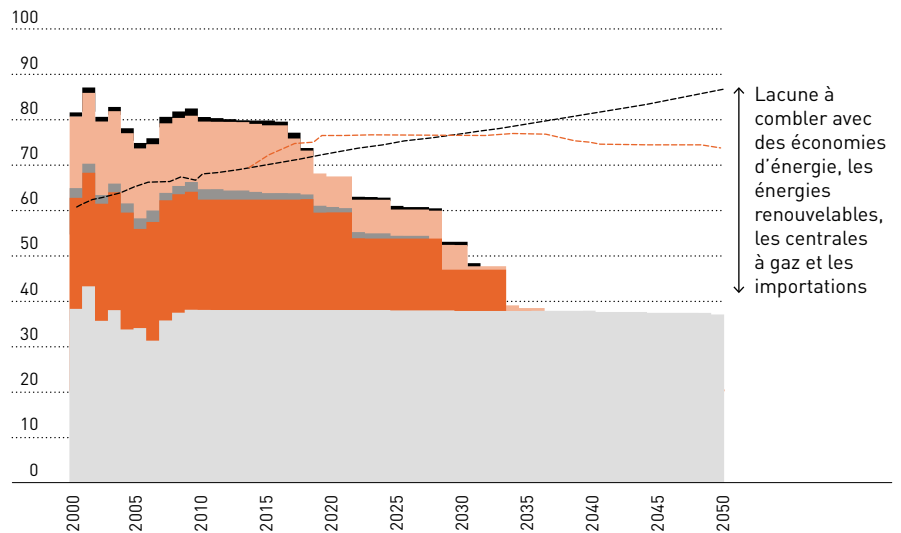
Après l'accident nucléaire de Fukushima, la Suisse a choisi au printemps 2011 de sortir à terme de l'énergie nucléaire, et donc de revenir sur un élément important de son ancienne stratégie énergétique. Les centrales nucléaires existantes devront être exploitées aussi longtemps que les conditions de sûreté technique le permettent. Elles ne seront pas remplacées par de nouvelles centrales nucléaires après leur mise hors service. Le Conseil fédéral et le Parlement ont toutefois précisé que la recherche nucléaire serait poursuivie et que la sortie de l'atome ne devait pas être assimilée à une interdiction de cette technologie.

Figure 2

Il est prévu que les centrales nucléaires suisses cesseront progressivement de produire de l'électricité d'ici à 2034.

Pénurie d'électricité attendue en cas d'arrêt des centrales nucléaires

Comparaison entre le parc de centrales existantes et la demande d'électricité, en TWh



Évolution de la demande

- Scénario « Poursuite de la politique actuelle »
- Scénario « Nouvelle politique énergétique »

- Énergies renouvelables
- Contrats de prélèvement
- Installations à turbine à gaz et à couplage chaleur-force
- Énergie nucléaire
- Énergie hydraulique

Source : Prognos, 2011/2012

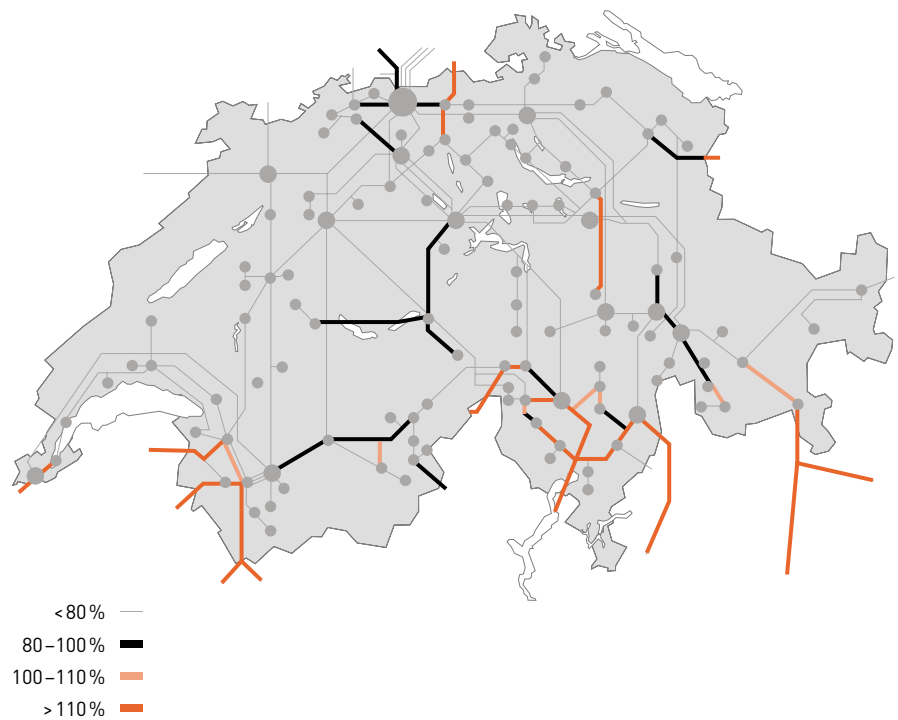
La Suisse doit désormais trouver des solutions pour compenser la suppression à terme de 40% de sa production d'électricité au moyen d'autres technologies, dans un contexte de hausse de la consommation. Il apparaît aujourd'hui que les efforts d'économies et le recours aux sources renouvelables ne permettront pas à eux seuls de combler la pénurie d'énergie qui se dessine. Compte tenu de l'état des technologies, le potentiel des nouvelles sources renouvelables est limité, alors que les capacités hydrauliques sont largement épuisées. À quoi s'ajoutent des conflits latents en matière d'écologie et de protection du paysage.

Autre question en suspens : comment aménager les nouvelles infrastructures de transport nécessaires, alors que le type et l'emplacement de nouvelles centrales ne sont pas connus ? La construction d'innombrables petites installations décentralisées conduirait à des surcharges des réseaux de transport, souvent massives, avec des risques de fréquentes coupures et pannes de courant.

Figure 3

Le réseau de transport touchera ses limites, en particulier dans le sud et l'ouest du pays.

Surcharge des réseaux en 2050 faute de nouvelles grandes centrales et compte tenu d'une hausse mesurée de la consommation d'électricité
 Résultats d'une enquête commandée par le DETEC



Source : Consentec, novembre 2011

La nouvelle politique énergétique laisse de nombreuses questions en suspens.

Le Conseil fédéral et le Parlement laissent de nombreuses questions en suspens en lien avec la sortie du nucléaire. Tout comme l'Allemagne, la Suisse devra se rabattre sur des sources de production fossiles (centrales à gaz) et sur davantage d'importations. Or le recours au gaz naturel entraînerait un accroissement important des émissions de CO₂ qui devraient, conformément à la loi révisée sur le CO₂,

faire l'objet d'une compensation intégrale. Une hausse des importations entraînerait en outre des risques importants de surcoût et elle confronterait le pays à de nouveaux défis en matière de sécurité d'approvisionnement. On assistera, dans le pire des cas, à des ruptures d'approvisionnement répétées, qui auraient des conséquences graves pour la place économique suisse. Selon des estimations des industries chimique et pharmaceutique, une panne de courant d'un jour ouvrable se traduirait par une perte d'exportations de 350 millions de francs.

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

La nécessité d'une ouverture rapide et complète du marché de l'électricité

La Suisse a besoin de l'accès au marché européen de l'électricité.

L'ouverture complète du marché est plus que jamais nécessaire pour faire face aux nouvelles conditions-cadre dans le domaine de l'électricité. Raison pour laquelle il convient de mettre en œuvre rapidement les dispositions légales de la deuxième étape d'ouverture du marché, notamment pour permettre l'accès au marché européen.

► Financement

Davantage de marché plutôt que de nouvelles taxes et subventions

Encourager les investissements avec des réglementations favorables en matière de rémunération.

La réorientation de la politique énergétique ne doit pas entraîner la subvention généralisée de certaines technologies, ni l'instauration de taxes et impôts supplémentaires. Le financement du développement des réseaux et de la construction de nouvelles centrales devra être assuré par les mécanismes de marché. Cette exigence suppose la mise en œuvre de conditions-cadre fiables, en particulier pour les installations de production. Il faut en outre garantir des rémunérations suffisamment attrayantes pour favoriser de nouveaux investissements dans le développement des réseaux avec, le cas échéant, la fixation de taux d'intérêt conformes aux exigences économiques plutôt que dictés par des considérations politiques.

► **Desserte de base**

Priorité à la sécurité d’approvisionnement à des prix compétitifs

Même si elle abandonne le nucléaire, la Suisse doit rester aux premiers rangs en matière d’approvisionnement électrique. C’est pourquoi les décisions relatives à la sortie de l’atome et à la stratégie énergétique 2050 doivent être basées sur des faits avérés en matière de sécurité d’approvisionnement. Il faudra impérativement préserver l’excellence de l’approvisionnement, ainsi qu’un prix de l’électricité compétitif. Dans cette perspective, se baser sur une production d’électricité à partir du gaz ou les importations comporte trop de risques.

Il faut accélérer les procédures d’autorisation pour le développement des centrales existantes ou la construction de nouvelles centrales.

Il s’agit donc de favoriser un approvisionnement s’appuyant le plus largement possible sur une production locale. Cela maintiendra les prix de l’électricité à des niveaux avantageux pour la place économique suisse. À quoi s’ajoute la nécessité de simplifier et d’accélérer les procédures d’autorisation pour l’extension des réseaux et la construction de nouveaux moyens de production. Le développement de la force hydraulique exige un cadre juridique clair et durable. Une réglementation pragmatique en matière de débits résiduels et de retours de concession sera de nature à encourager les investissements. Enfin, la bonne gestion de centrales à cycle combiné à gaz nécessitera l’adoption de solutions de politique climatique eurocompatibles, afin de permettre l’adhésion de la Suisse au marché européen des quotas d’émission.

40 %

des énergies fossiles
importées en Suisse
prennent la forme de
PÉTROLE BRUT.



60 %

des énergies fossiles importées
en Suisse prennent la forme de
**PRODUITS PÉTROLIERS
FINIS** – dont l'essence, le diesel
et le kérosène.



60

montant de la taxe pour
1 TONNE DE CO₂.



2



RAFFINERIES
traitent des produits
pétroliers.

Les produits pétroliers et le gaz naturel conservent une place prépondérante en Suisse – la nouvelle politique énergétique ne doit pas mettre en péril la sécurité d’approvisionnement

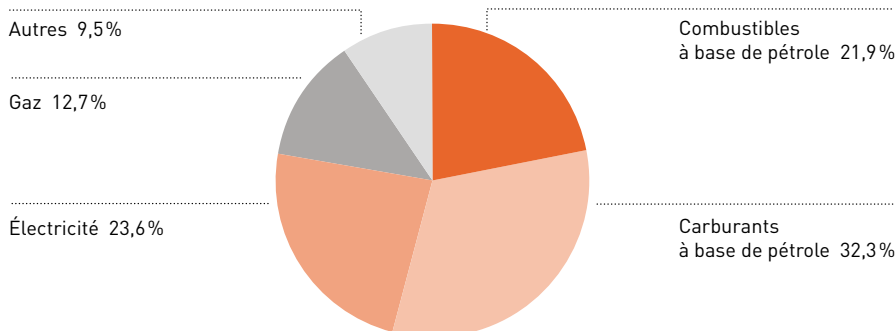
La Suisse en comparaison internationale

Grâce aux efforts considérables de l’économie pour accroître l’efficacité énergétique et réduire les émissions de CO₂, la Suisse est l’un des seuls pays industriels qui est parvenu à découpler la croissance économique de la consommation d’énergies fossiles traditionnelles (produits pétroliers, gaz, charbon). Ces combustibles et carburants fossiles constituent néanmoins toujours notre principale source d’énergie, qui couvre près des deux tiers de la consommation finale.

Figure 4

Le pétrole et le gaz restent les sources d’énergie les plus utilisées en Suisse.

Parts du pétrole et du gaz dans la consommation d’énergie finale en Suisse En 2010



Source : Statistique de l’énergie globale OFEN, 2010

Dans le domaine des carburants, on assiste à une transition de l’essence vers le diesel.

On a assisté au cours des dernières années à un changement du poids respectif des combustibles et carburants conventionnels. Dans le domaine des combustibles, la part du pétrole a diminué au profit du gaz naturel, dont les parts de marché ont augmenté. Un changement semblable a eu lieu pour les carburants. Par rapport à 2000, la consommation d’essence a diminué d’un quart, tandis que celle de diesel doublait. En parallèle, il y a eu une amélioration de l’efficacité énergétique et une diminution des émissions de CO₂ par personne-kilomètre et par tonne-kilomètre.

La Suisse importe la totalité de ses énergies conventionnelles. En ce qui concerne les produits pétroliers, 60% sont importés sous la forme de produits finis et 40% sous la forme de brut qui était jusqu’ici transformé dans les deux raffineries du pays. Ceci permet d’éviter une dépendance excessive à l’égard des produits finis issus de raffineries étrangères et garantit une diversification de l’approvisionnement. En cas d’arrêt prolongé ou de mise hors service d’une des deux raffineries du pays, il faudra réévaluer les conditions d’approvisionnement en produits pétroliers raffinés.

Démentant certaines craintes, les réserves disponibles ont augmenté au cours des dernières années.

À l'échelle mondiale, l'amélioration des techniques d'extraction et le niveau élevé des prix se sont traduits par une nette hausse des réserves de combustible disponibles. Les craintes relatives à une prochaine raréfaction de l'offre résultant du franchissement du « pic pétrolier » se sont nettement estompées grâce à la mise en œuvre avec succès de nouvelles méthodes d'extraction. L'exploitation des gaz de schiste constitue une forme de révolution géopolitique, dans la mesure où la majorité des gisements sont situés hors des zones de production traditionnelles de l'OPEP. À quoi s'ajoute une amélioration des méthodes d'extraction des champs pétroliers et gaziers existants. Ces percées ont suscité une véritable dynamique au sein des entreprises engagées dans la recherche et l'extraction de combustibles.

Les thèmes prioritaires de la législation actuelle

La Suisse doit veiller à sauvegarder sa sécurité d'approvisionnement en ce qui concerne les énergies conventionnelles. Il s'agit notamment d'accorder une attention particulière à la logistique de distribution. Car en cas de fermeture de raffineries indigènes, il faudra remplacer les quantités manquantes par des produits finis importés par voies ferroviaire et fluviale, ou par le petit pipeline qui arrive près de Genève. Or des importations supplémentaires par chemin de fer se révéleraient plutôt problématiques, notamment parce que la densité du trafic du côté allemand par le goulot d'étranglement Karlsruhe-Bâle sera accrue dès la mise en service de la NLFA. Des difficultés apparaîtraient également quant à la livraison de carburants et combustibles dans les dépôts des régions Genève-Lausanne, Bâle et Zurich. Le cas échéant, l'insuffisance des structures ferroviaires conduirait à un transfert de ces transports à la route qui mettrait en péril l'ensemble des objectifs de protection de l'environnement.

Seules des mesures volontaires permettront d'atteindre les objectifs de la loi sur le CO₂.

La mise en œuvre de la loi révisée sur le CO₂ constitue un autre thème central de la politique énergétique. Compte tenu des exigences de la protection du climat, la Suisse poursuivra ses efforts pour favoriser le progrès technique et l'innovation afin d'utiliser plus efficacement l'énergie. La seule voie praticable consiste à recourir à des mesures économiquement rentables, afin d'éviter un exode industriel. Il ne serait pas acceptable que la Suisse fasse cavalier seul tant par rapport aux objectifs poursuivis, aux mesures appliquées ou à l'obligation de recourir à des mesures non rentables. L'application des conditions définies par le Parlement et le Conseil fédéral pour l'application de la loi sur le CO₂ sera incontournable. L'économie devra réduire ses émissions annuelles de 0,8 million de tonnes par rapport à 1990. Les entreprises ne seront pas tenues de mettre en œuvre des mesures non rentables pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, l'arrimage des entreprises suisses au marché international des droits d'émission doit permettre de les mettre sur un pied d'égalité avec la concurrence étrangère.

Société à 2000 watts : de nombreux points d'interrogation subsistent en lien avec cette vision.

Outre la sortie du nucléaire, la stratégie énergétique 2050 de la Confédération s'oriente également vers le concept de « Société à 2000 watts ». Tout comme pour l'abandon de l'atome, il subsiste à ce propos d'importantes questions, notamment en matière de faisabilité et de compatibilité économique. Les combustibles et carburants pétroliers couvrent toujours plus de 50 % des besoins énergétiques du pays. Si la Suisse était la seule à en doubler ou en tripler les prix, tant les entreprises exportatrices que celles focalisées sur le marché intérieur seraient fortement pénalisées en termes de concurrence.

Les recommandations de l'économie

▶ Libéralisation

L'approvisionnement en pétrole et en gaz naturel peut servir de modèle pour d'autres secteurs

Entièrement privé, l'approvisionnement en produits pétroliers a largement fait ses preuves. Il peut servir de modèle et les mêmes principes devraient être largement appliqués à d'autres secteurs énergétiques.

La Suisse doit coordonner sa politique énergétique avec les évolutions à l'échelle internationale.

Il convient de promouvoir l'amélioration de l'efficacité énergétique et le renforcement des mesures de protection du climat au moyen de mécanismes conformes aux règles du marché. La Suisse doit coordonner sa politique énergétique avec les évolutions à l'échelle internationale. Toute mesure précipitée peut être préjudiciable et porter atteinte à la place économique suisse. C'est dire la nécessité de les éviter.

▶ Financement

La voie erronée des nouvelles taxes et des subventions tous azimuts

Évitons de transformer la taxe sur le CO₂ en un impôt supplémentaire.

La réforme fiscale écologique en discussion, qui reposerait essentiellement sur des sources d'énergie conventionnelles, ne devra en aucune façon accroître la pression fiscale ni instaurer une politique de subvention tous azimuts. Il faut aussi éviter de transformer encore davantage la taxe sur le CO₂ en impôt. Au taux de 60 francs par tonne, cette taxe a atteint un niveau qui couvre largement les coûts externes pour l'environnement.

▶ Desserte de base

La sécurité d'approvisionnement ne doit pas être mise en péril

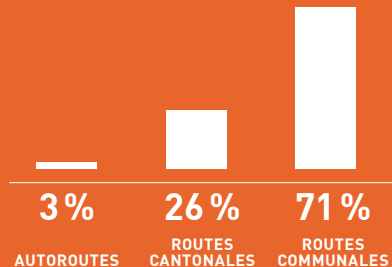
La stratégie énergétique de la Confédération à l'horizon 2050 ne doit pas mettre en péril l'approvisionnement de base au moyen de sources d'énergie conventionnelles. Les mécanismes de marché ont, dans ce domaine, largement fait leurs preuves. La Suisse doit fonder sa sécurité d'approvisionnement sur la chaîne de fourniture traditionnelle des énergies conventionnelles. Ces dernières pourraient gagner en importance en cas de construction de centrales électriques à gaz à cycle combiné et de développement de véhicules alimentés au gaz.

La navigation et le rail joueront un rôle majeur en matière d'approvisionnement énergétique.

La navigation sur le Rhin et les transports ferroviaires jouent un rôle important pour l'approvisionnement de la Suisse en produits pétroliers liquides. Il s'agira de tenir compte de ces besoins lors du développement des infrastructures ferroviaires et de la priorisation des mesures de développement.

72 000 km

de ROUTES en Suisse



100.-

prix à venir de la
VIGNETTE
AUTOROUTIÈRE



16 000

HEURES D'EMBOUEILLAGE en 2010

contre

2500

en 1994



2 000 000 000 000.-

de francs générés par la route sont
transférés aux AUTRES MODES
DE TRANSPORT.



La route est un pivot de l'économie suisse : les goulets d'étranglement doivent être éliminés rapidement, sur la base de critères économiques

La Suisse en comparaison internationale

En comparaison internationale, le réseau routier suisse est extrêmement bien développé. Sur les 72 000 km de ce réseau, seulement 3 % sont des autoroutes, 26 % des routes cantonales et les 71 % restants des routes communales. Bien qu'elles représentent une faible part du réseau routier, les routes nationales revêtent une importance cruciale pour l'économie. Un bon raccordement au réseau routier tend à accroître la compétitivité des entreprises et des régions.

Un bon raccordement au réseau routier accroît la compétitivité des sites.

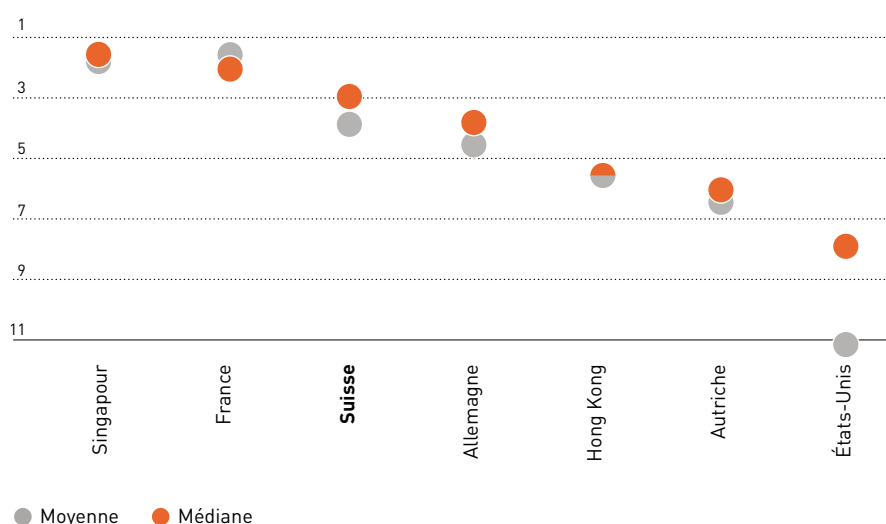
Dans le classement 2011 du World Economic Forum (WEF) sur la qualité des infrastructures routières, la Suisse arrive troisième, derrière Singapour et la France. Dans les classements disponibles pour les autres années d'enquête (2001, 2006 – 2010), elle s'est positionnée entre le deuxième et le neuvième rang, faisant ainsi en moyenne mieux que l'Autriche et les États-Unis, par exemple, mais moins bien que la France et Singapour, qui occupent tour à tour la tête du classement (cf. figure 5).

Figure 5

La France et Singapour occupent tour à tour la tête du classement.

Classement du WEF relatif aux infrastructures routières (2001 et 2006 – 2011)

Classement moyen d'une sélection de pays



Source : WEF, The Global Competitiveness Report, 2001 et 2006 – 2011

Près des trois quarts du transport de marchandises s'effectuent par la route.

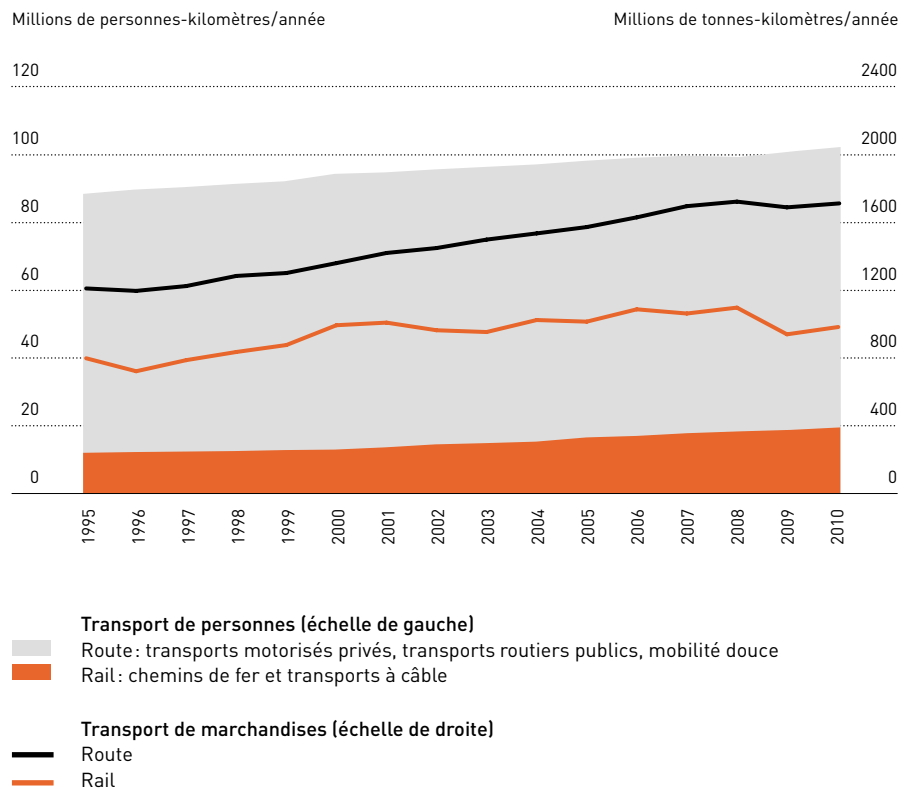
En Suisse, plus de 80% du transport de voyageurs (sans le trafic lent) et 64% du transport de marchandises sont effectués par la route (prestations de transport en personnes-kilomètres et en tonnes-kilomètres). Près des trois quarts de toutes les prestations de transport de marchandises en Suisse passent par la route. Les infrastructures routières sont très importantes notamment pour les transports intérieurs de marchandises, car le fret ferroviaire n'est généralement rentable que sur de grandes distances. Pour les distances plus courtes et la distribution capillaire de marchandises dans tout le pays, le transport routier est souvent le seul à entrer en ligne de compte.

Les prestations de transport de personnes et de marchandises par la route n'ont cessé d'augmenter au fil des ans (cf. figure 6).

Figure 6

La répartition entre le rail et la route n'a pas beaucoup varié au cours de ces dernières années.

**Prestations de transport de personnes et de marchandises
1995 – 2010**



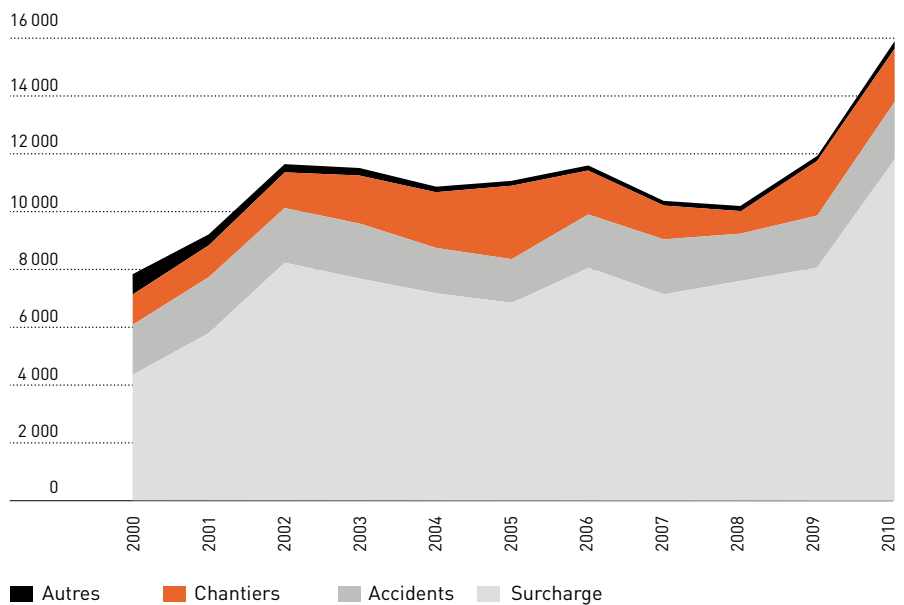
Source : Office fédéral de la statistique / Encyclopédie statistique de la Suisse

Le nombre de kilomètres parcourus sur les routes nationales a plus que doublé depuis 1990¹ et le nombre d'heures d'embouteillage a également augmenté. Alors qu'on enregistrait quelque 2500 heures de bouchon en 1994, on en totalisait plus de six fois plus en 2010 (16 000 heures). Les problèmes d'embouteillage se sont particulièrement aggravés au cours de ces dernières années (cf. figure 7). En 2010, les trois quarts des ralentissements environ étaient provoqués par des surcharges de trafic.

Figure 7

La plupart des embouteillages sont causés par des surcharges de trafic.

Évolution et causes des embouteillages sur les routes nationales 1994 – 2010, en heures



Source : OFROU / viasuisse

Le trafic motorisé augmentera d'un quart jusqu'en 2030.

La situation est particulièrement préoccupante sur les routes des agglomérations et elle devrait encore s'aggraver. Selon des prévisions du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), le trafic motorisé individuel va augmenter de 26 % environ d'ici à 2030. Sur les routes nationales, la croissance du trafic atteindra même 39 %. Le volume du transport de marchandises empruntant la route devrait connaître une hausse encore plus marquée (entre 35 % et 56 %). Il est d'ores et déjà évident que le réseau actuel ne parviendra pas à absorber un tel trafic. En 2020, quelque 405 kilomètres de routes nationales devraient être par conséquent régulièrement surchargés, dont 81 kilomètres très fortement et 182 kilomètres fortement.

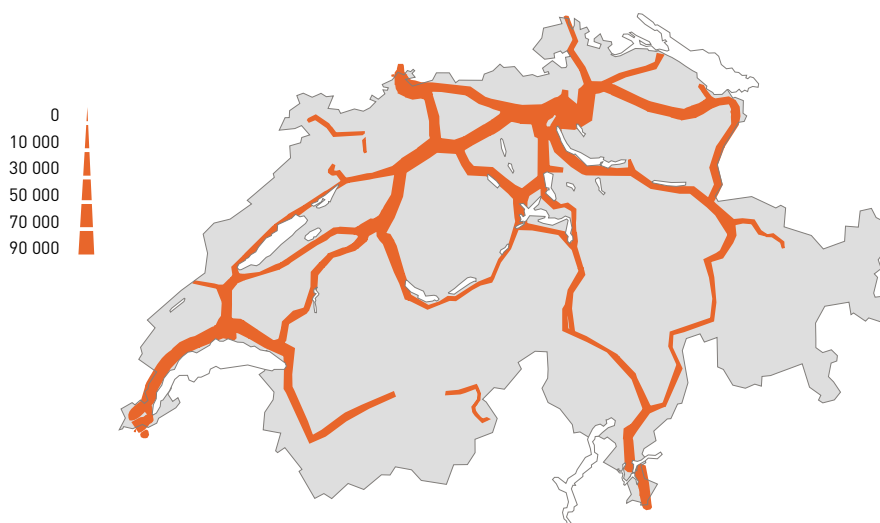
¹ Office fédéral des routes, 2011

Figure 8

Les flux de trafic les plus importants sont enregistrés dans et entre les grandes villes.

Flux de trafic sur les routes suisses

Nombre moyen de véhicules par jour, mesuré en 2010



Source : Office fédéral des routes, 2011

La part des recettes issues du trafic routier et affectées à l'infrastructure routière est en constante diminution.

Le financement des transports, actuellement complexe et peu transparent, est depuis longtemps un thème brûlant. Les ressources destinées au financement des transports (rail et route) par l'État proviennent en grande partie de recettes affectées, telles que les impôts sur les huiles minérales, la RPLP, la vignette autoroutière et le pour mille de TVA. Elles représentent environ 5,5 milliards de francs. En 2010, environ 8,2 milliards de francs ont été dépensés pour les transports à l'échelle fédérale². Le reste – soit les dépenses de transport qui ne sont pas couvertes par des recettes pendant la même année comptable – provient de ressources générales ou est financé par le biais de l'endettement (y compris les avances). L'utilisation des ressources est compliquée. On y remarque en particulier un transfert de près de 2 milliards de francs issus des recettes de la fiscalité routière vers les autres modes de transport. S'ajoutent à cette somme les recettes des taxes routières à hauteur de 2,3 milliards de francs, qui ne sont pas affectées au financement des transports (financement spécial du trafic routier), mais qui sont versées dans les caisses générales de la Confédération et des cantons (la moitié de l'impôt sur les huiles minérales, un tiers de la RPLP ainsi que les recettes issues de l'impôt sur les véhicules). Malgré ces importants transferts au niveau fédéral, les routes nationales ont pu être, jusqu'ici, financées intégralement par les taxes routières, conformément au principe de causalité (couverture par les utilisateurs des frais engendrés). Ces dernières années, la part des taxes à affectation obligatoire effectivement attribuées aux routes a diminué. Alors qu'en 2000, plus de 80 % des ressources routières étaient affectées à l'infrastructure et aux mesures de protection de la nature et de l'environnement, ce chiffre avait reculé à quelque 73 % en 2010³. Cette évolution est en particulier imputable au fonds d'infrastructure, qui permet également de financer des projets dans le domaine des transports publics.

² Département fédéral des finances, 2011

³ Propres calculs

Les priorités politiques de la législature actuelle

Le financement restera un sujet clé pendant la législature actuelle. Des mesures s'imposeront à court et à moyen termes si le transfert des ressources financières de la route vers le rail se poursuit. Le Conseil fédéral entend d'abord relever le prix de la vignette autoroutière à 100 francs, puis adapter vers le haut la surtaxe sur les huiles minérales. Il vise ainsi à combler l'impasse financière qui, dans les circonstances actuelles, se dessine dans le domaine des transports routiers.

Le Conseil fédéral reconnaît désormais ouvertement que l'objectif de transfert ne pourra pas être atteint.

Outre le financement, une autre question qui se posera avec de plus en plus d'acuité durant l'actuelle législature sera celle de savoir si l'objectif de transfert du trafic marchandises de la route au rail est réaliste. On trouve au cœur de cette politique l'article sur la protection des Alpes (art. 84 Cst.), qui a été accepté en 1994 par le peuple et les cantons. L'objectif de cet article doit être atteint par un transfert du fret transalpin de la route vers le rail («de frontière à frontière»). La loi sur le transfert du transport de marchandises (LTTM), censée accélérer le transfert du transport lourd de marchandises de la route au rail, est entrée en vigueur en 2001. Elle prévoit de réduire à 650 000, jusqu'en 2009, le nombre de poids lourds qui traversent les Alpes chaque année. Le Conseil fédéral et le Parlement ont néanmoins décidé de reporter cet objectif à 2018, deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard. La raison de ce report est que l'objectif fixé en termes de transfert n'a jusqu'ici pas pu être atteint, ni même approché. À eux seuls, les poids lourds suisses dépassent pratiquement ce plafond. Dans le rapport sur le transfert du trafic de décembre 2011, le Conseil fédéral reconnaît que les instruments existants « ne permettront pas d'atteindre l'objectif de transfert de 650 000 courses transalpines jusqu'en 2018 ». Il souhaite par conséquent engager de nouvelles mesures pour remplir les mandats constitutionnel et législatif.

À cela s'ajoute le fait que, de par sa situation géographique, la Suisse occupe une position centrale dans le trafic routier européen et est, en conséquence, soumise à une certaine pression de la part de l'UE.

En 2014, la Confédération devrait reprendre 400 kilomètres de routes cantonales.

Le désengorgement du réseau routier et l'intégration de près de 400 kilomètres de routes cantonales dans le réseau des routes nationales (et, partant, le financement de l'entretien et de l'exploitation pour la Confédération) occuperont également le monde politique. L'intégration des routes cantonales dans le réseau des routes nationales est prévue au début de 2014. Les dépenses supplémentaires à ce titre avaient été initialement chiffrées par la Confédération à quelque 200 millions de francs par an. Lors de la procédure de consultation durant le printemps 2011, le chiffre articulé s'élevait toutefois, sans plus d'explications, à environ 305 millions de francs par an.

La mise en application de la loi sur le CO₂ sera un autre dossier majeur des années à venir. Dans le domaine de la mobilité, deux mesures retiennent l'attention. Il est prévu, d'une part, de réduire à 130 grammes par kilomètre les émissions de CO₂ des voitures de tourisme neuves et d'imposer celles qui dépassent cette valeur ; les recettes alimenteront le fonds d'infrastructure. Il est d'autre part prévu que le centime climatique (selon la loi, la majoration s'appliquant aux carburants s'élève à 5 centimes au plus par litre) puisse compenser les émissions de CO₂ dues au trafic dans le cadre de mesures effectuées en Suisse et à l'étranger.

Les partenariats public-privé s'avèrent très intéressants dans les transports routiers

La répartition des deniers publics en faveur des infrastructures donnera lieu à de rudes batailles ces prochaines années. Le moment paraît donc bien choisi pour réfléchir à d'autres modèles novateurs de financement. Le partenariat public-privé (PPP) est une possibilité. Dans un projet PPP, l'État et l'économie privée collaborent. Réglée par contrat, cette collaboration s'inscrit dans une perspective à long terme. Les responsabilités et les risques inhérents au projet sont divisés entre les deux parties, chacune profitant des ressources (moyens financiers, savoir-faire, etc.) de l'autre. Un projet PPP est une proposition de réponse à la question de savoir comment il est possible d'accomplir, de manière aussi optimale que possible, les tâches relevant du domaine public, notamment les projets d'infrastructure⁴. Le partenaire privé est chargé des travaux non seulement de construction, mais aussi d'exploitation et d'entretien sur une longue durée, de sorte que les deux parties du PPP privilégient des solutions à long terme. Contrairement à ce qui se passe lors d'une privatisation, la tâche demeure de la responsabilité de l'État (questions de surveillance, par exemple), le partenaire privé n'intervenant que pour son accomplissement⁵.

L'État n'a souvent pas l'argent nécessaire pour construire des infrastructures coûteuses. Inversement, l'économie privée (en particulier les caisses de pension) dispose de moyens, mais manque souvent de possibilités d'investissement sûres à long terme. Un investissement dans un projet d'infrastructures remplit en général ces critères. Un PPP se révèle donc ici particulièrement indiqué et idéal pour tous les partenaires, y compris pour la population. Grâce à un PPP, elle peut notamment disposer de nouvelles infrastructures plus rapidement et/ou de meilleure qualité. De plus, elle bénéficie de la croissance économique induite, directement, par l'amélioration des infrastructures et, indirectement, par l'attrait accru de la place économique⁶.

En règle générale, les entreprises privées travaillent plus efficacement.

On entend souvent, dans les critiques adressées au PPP, que l'État obtient des capitaux à des conditions plus avantageuses que l'économie privée et, donc, qu'un PPP est plus cher que si l'État fournit seul la prestation. Une telle argumentation oublie cependant que les projets PPP sont financés largement avec des fonds propres. De plus, et surtout, les entreprises privées travaillent beaucoup plus efficacement que l'État et doivent dépenser moins en fin de compte, en particulier en ce qui concerne l'exploitation. Lors des travaux, le gain d'efficacité se traduit par une durée de construction plus courte, ce qui non seulement entraîne des avantages financiers, mais profite également à la population et à la place économique.

⁴ Cf. PPP Suisse, 2012

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011

⁶ Cf. Barbara Weber, 2011

Les projets PPP permettent à l'État de se concentrer sur ses forces et de garantir l'approvisionnement. L'État peut laisser à des sociétés privées le soin de construire et d'exploiter de grandes infrastructures. Le privé s'occupe par exemple de fournir les denrées alimentaires, les carburants, les combustibles ou les services de télécommunication. Il en résulte des coûts plus bas et transparents, pour une efficacité accrue et des avantages plus nombreux. La place économique et les citoyens en profitent également. Si les projets PPP peuvent convenir à toutes sortes de projets d'infrastructure, ils sont une option à prendre très au sérieux dans les transports routiers. Des partenaires privés pourraient, pour certaines infrastructures, telles que des tunnels ou des ponts, générer des recettes par le biais de péages (tunnel du Saint-Gothard ou traversée de la rade à Genève, par exemple). Le principe du financement selon le principe de causalité serait ainsi garanti.

Une étude atteste la faisabilité en se fondant sur l'exemple du tunnel routier du Saint-Gothard.

Dans le cadre d'une étude de faisabilité d'un projet PPP au Saint-Gothard, économiesuisse a démontré qu'un tel modèle peut fonctionner en pratique⁷. Cette étude montre comment une société privée pourrait, dans les conditions actuelles, construire un deuxième tunnel routier au Gothard, puis rénover le premier. Une fois les travaux terminés, les deux tubes seraient exploités sur une voie et entretenus pendant 50 ans avant de revenir gratuitement à l'État. Pour le financement, la société chargée de l'exploitation prélèverait un péage. Chaque automobiliste devrait déboursier en moyenne 21 francs par traversée du tunnel. Un tarif dégressif serait possible pour les automobilistes qui l'emprunteraient souvent. Pour le trafic lourd, les pouvoirs publics devraient verser à l'exploitant du tunnel un péage fictif, dont le montant serait compris entre 81 et 123 francs par traversée. Les poids lourds ne peuvent en effet pas acquitter un péage direct en raison de l'accord sur les transports terrestres conclu avec l'UE, qui fixe le coût maximum du transit à travers la Suisse. Au final, ce modèle présente même un avantage financier de près de 150 millions de francs pour la Confédération, étant donné que la réfection du tunnel ne lui coûterait rien.

Des modèles PPP ont déjà fait la preuve de leur efficacité dans le passé, tels que le Swissporarena de Lucerne ou la construction de grandes routes en Allemagne. Les deux projets de grandes routes qui ont été menés à bien dans le cadre d'un PPP se sont terminés avant l'heure et les deux nouvelles routes ont pu être mises en service avant la date fixée. Il n'est donc guère étonnant que dix nouveaux projets PPP soient en préparation en Allemagne (dont deux en construction)⁸.

⁷ B,S,S., 2012

⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

Le rôle de l'Office fédéral des routes doit être analysé

En principe, l'accès au réseau routier suisse n'est soumis à aucune restriction. Les automobilistes ont le droit de l'utiliser à condition de s'acquitter d'une redevance (vignette) pour les routes nationales ainsi que d'autres impôts (impôts sur les huiles minérales, RPLP et impôt sur les véhicules). La construction, l'exploitation et l'entretien relèvent toutefois de la responsabilité d'une seule instance, en l'occurrence de l'Office fédéral des routes (OFROU). Cette concentration de compétences au sein d'un seul office peut se traduire par des inefficiences. La question de savoir si de tels conflits d'intérêts existent à l'OFROU, et, le cas échéant, lesquels, doit faire l'objet d'un examen approfondi. On peut se demander si, dans un but d'efficacité, les compétences dans le domaine des infrastructures routières ne pourraient pas être aménagées différemment.

► Financement

Les projets de construction de routes doivent être priorisés selon des critères économiques

Toutes les conséquences des extensions de réseaux en termes de macroéconomie et de gestion d'entreprise doivent être prises en considération. Des priorités doivent être établies entre les différents projets et chacun d'entre eux doit être soumis à une analyse de rentabilité.

Le potentiel des partenariats public-privé doit être exploité systématiquement.

Le potentiel des partenariats public-privé doit être exploité systématiquement. Il convient d'examiner si les tâches de nature opérationnelle, telles que l'exploitation et l'entretien des infrastructures routières, voire la mise à disposition de celles-ci, ne devraient pas être déléguées davantage à des entreprises privées. Dans le cas des routes nationales, la Confédération serait chargée d'octroyer les concessions ou les mandats de prestations et, surtout, d'exercer une fonction de surveillance.

Aujourd'hui, les recettes de la fiscalité routière sont suffisantes pour financer confortablement et au moins à moyen terme la construction, l'extension, l'exploitation et l'entretien du réseau routier. L'actuel financement croisé de la route vers le rail ne doit cependant pas être cimenté, ou développé, ni de nouvelles taxes être prélevées auprès des usagers de la route. De telles taxes ne doivent entrer en ligne de compte que si les recettes affectées en provenance des impôts sur les huiles minérales ne couvrent plus les dépenses routières, si les provisions du financement spécial de la circulation routière (2,848 milliards de francs à la fin de 2009) sont investies dans l'infrastructure routière, si le financement croisé

est supprimé ou si une grande partie des usagers de la route ne participent plus, pour des raisons inhérentes au système, au financement du réseau routier (mobilité électrique). Les coûts d'encaissement doivent être aussi bas que possible (à l'exemple de l'impôt sur les huiles minérales, qui est conforme au principe de causalité et qui affiche des coûts d'encaissement de près de 1,5%).

À long terme, il convient d'examiner s'il faudrait remplacer toutes les taxes sur les transports par une taxation de la mobilité conforme au principe de la causalité et applicable à l'ensemble des usagers (cf. le chapitre sur la taxation de la mobilité dans le chapitre consacré au rail, page 34).

► **Desserte de base**

Les mesures à prendre les plus urgentes concernent les agglomérations

L'économie espère que la NLFA permettra de stabiliser le trafic de transit alpin.

Le réseau des routes nationales doit être achevé rapidement. Il faut envisager son extension là où il est déjà régulièrement encombré ou interrompu, ainsi que là où menacent de graves surcharges de trafic ces prochaines années. C'est en particulier à proximité des agglomérations, où les trafics régional et interrégional s'additionnent, que la nécessité d'une intervention sera la plus aiguë si l'on veut assurer à long terme la capacité des liaisons routières entre les grandes métropoles. L'économie espère que la NLFA permettra de stabiliser le trafic routier transalpin. Des priorités entre les projets d'extension sur la base de leurs conséquences en termes de macroéconomie et de gestion d'entreprise doivent être établies et chacun doit être soumis à une analyse de rentabilité.

50 %

Le taux de croissance
des **PERSONNES-
KILOMÈTRES** entre
2000 et 2010



Les **TRANSPORTS PUBLICS**
couvrent à peine

1/2



de leurs coûts.

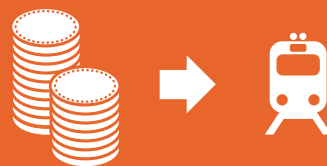
2437 km

La distance moyenne parcourue
en train par **HABITANT**
DE LA SUISSE en 2010



4,8

milliards de francs : La somme que
la **CONFÉDÉRATION** a dû injecter
dans le rail pour financer des
FRAIS NON COUVERTS.



Il est temps d'assurer le financement durable du rail selon le principe de causalité

En 2010, les Suisses ont parcouru en moyenne 2437 kilomètres en train.

La Suisse en comparaison internationale

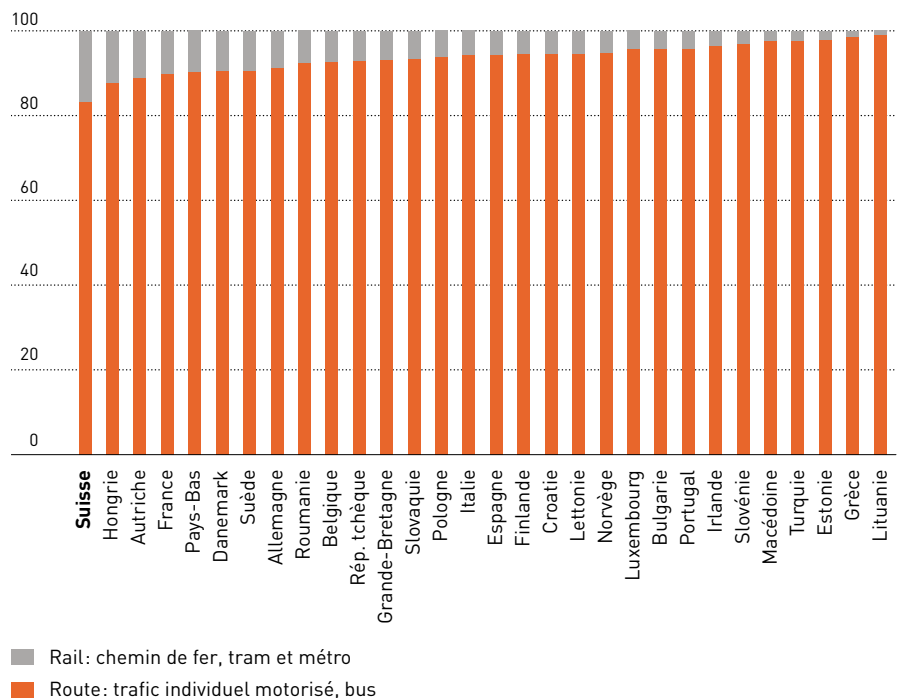
Les Suisses sont les plus grands utilisateurs de train du monde : en 2010, la distance moyenne parcourue en train était de 2437 kilomètres par habitant. Le transport de voyageurs par le rail a régulièrement augmenté ces dernières années, comme en témoigne l'accroissement de plus de 50 % de la distance parcourue en personnes-kilomètres entre 2000 et 2010. Durant la même période, le trafic de fret ferroviaire mesuré en tonnes-kilomètres nettes est resté pratiquement stable. La répartition modale du transport de voyageurs par pays révèle un taux d'utilisation du rail extrêmement élevé par rapport à la route.

Figure 9

Les chemins de fer suisses sont bien positionnés en comparaison européenne.

Répartition modale du transport de personnes par pays

Nombre de kilomètres effectués par passager en 2008 dans divers pays européens (en %)



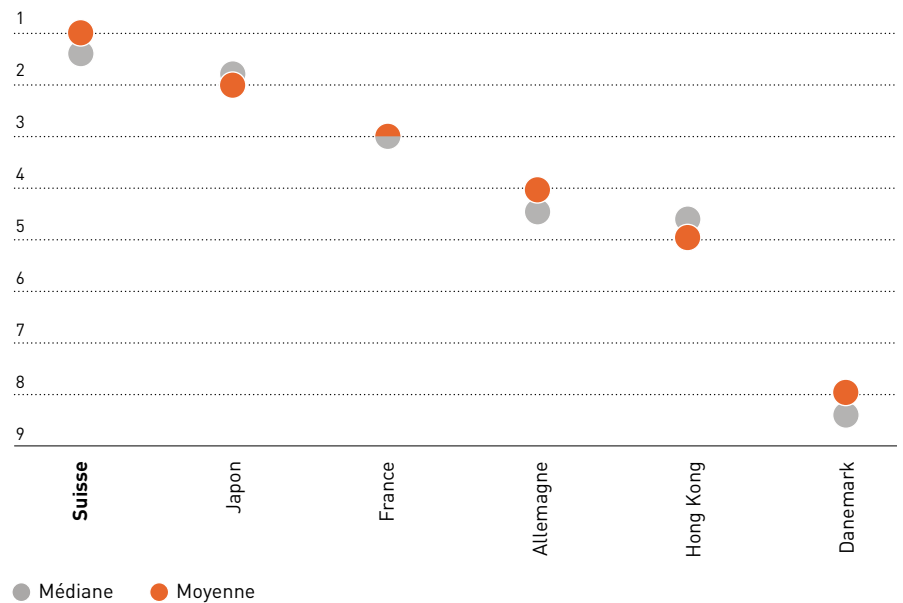
Source : Office fédéral de la statistique, 2010, Eurostat, 2012

La Suisse occupe également une position avantageuse dans le classement du Forum économique mondial (WEF) relatif aux infrastructures ferroviaires, puisqu'elle est arrivée en tête sept années sur onze (2003, 2006 – 2011). Les quatre autres années, elle a figuré trois fois au deuxième rang et une fois au troisième rang. Le Japon et la France sont également bien classés. Ces deux pays disposent d'infrastructures ferroviaires de qualité et figurent la plupart du temps dans le trio de tête.

Figure 10
La Suisse conserve la première place.

Classement du WEF relatif aux infrastructures ferroviaires (2001 – 2011)

Classement moyen d'une sélection de pays



Source : WEF, The Global Competitiveness Report, 2001 – 2011

Les coûts d'infrastructure ne sont pas couverts par les recettes du secteur ferroviaire.

Ce classement flatteur a toutefois un coût. Les investissements consentis par la Suisse pour son infrastructure ferroviaire sont en effet très élevés. Étant donné que le trafic ferroviaire ne couvre pas ses coûts, l'État est contraint de subventionner régulièrement ce secteur : 4,8 milliards ont ainsi été consacrés au rail en 2010 (dont 1,5 milliard en provenance de la Confédération) et 1,6 milliard de francs attribués au Fonds pour les grands projets ferroviaires⁹. Les recettes tirées des transports ne suffisent pas à couvrir les coûts d'infrastructure, ce qui empêche tout financement durable du secteur ferroviaire selon le principe de causalité.

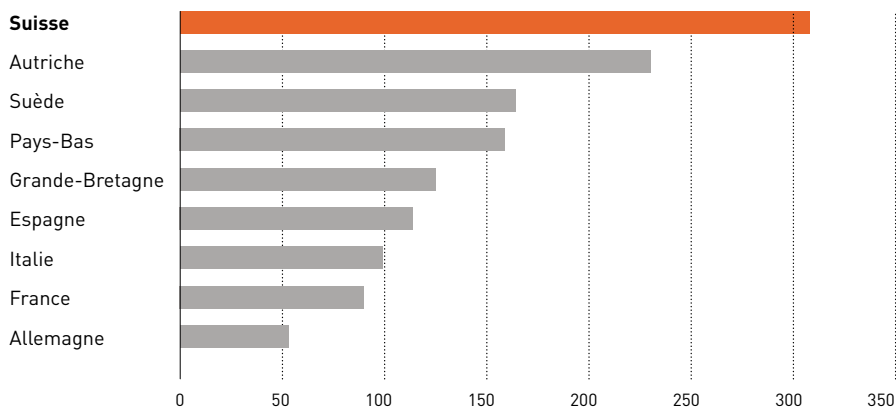
⁹ Office fédéral de la statistique, 2011

Figure 11

Avec 308 euros par habitant, la Suisse est le pays européen qui investit le plus dans son infrastructure ferroviaire.

Investissements par habitant dans l'infrastructure ferroviaire de divers pays européens

État en 2010, en euros



Source : Allianz pro Schiene sur la base de BMVBS (Allemagne), UTP (Suisse), BMVIT (Autriche), SCI Verkehr Sàrl (autres pays)

Chaque nouvelle ligne ferroviaire engendre des coûts non couverts.

Bien que les coûts d'investissement soient en grande partie financés par les contribuables (notamment par le biais du fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics – FTP) et non par les CFF eux-mêmes, les pouvoirs publics doivent en plus couvrir une bonne partie des frais d'exploitation et d'entretien des nouvelles lignes après leur mise en service. Chaque ligne ferroviaire supplémentaire génère ainsi de nouveaux coûts de fonctionnement à la charge des pouvoirs publics. Suite à l'accroissement du trafic, les sillons souhaités ne sont plus disponibles sur certaines lignes en raison d'une demande pléthorique. Le trafic marchandises souffre toujours davantage de la modification des priorités d'utilisation des sillons due à l'augmentation croissante du trafic voyageurs.

De trop nombreux coûts supplémentaires non planifiés ont été occasionnés par le passé.

La planification cohérente des coûts d'investissement et d'exploitation revêt une importance cruciale. Les transports publics n'affichent souvent pas une transparence suffisante en matière de coûts et de flux financiers, ce qui se traduit par des frais d'entretien et d'exploitation supplémentaires non planifiés. Il est nécessaire de pallier à l'avenir à de tels inconvénients. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer avec précision le montant du soutien demandé par les CFF. Le potentiel d'amélioration de l'efficacité en matière d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure ferroviaire reste difficile à quantifier par des tiers, car les CFF bénéficient actuellement du monopole de l'information. Tant que les CFF ne seront pas soumis à un régime de concurrence, les incitations destinées à améliorer l'efficacité resteront modestes.

La Suisse s'est montrée exemplaire dans la libéralisation du trafic marchandises en ouvrant complètement son marché avant l'Union européenne. En revanche, le trafic voyageurs est encore peu soumis à la concurrence. La législation suisse est en retard sur ce point par rapport aux dispositions en vigueur à l'échelon international. Les premières expériences réalisées au Japon prouvent toutefois qu'une ouverture à la concurrence du trafic ferroviaire de voyageurs peut donner de bons résultats.

Figure 12

En Suisse, le trafic de marchandises se porte nettement mieux que le transport de voyageurs.

Indice de libéralisation du secteur ferroviaire 2011

Conditions d'ouverture du marché ferroviaire, du transport ferroviaire de voyageurs et du trafic marchandises



Source : IBM Global Business Services, 2011, Indice de libéralisation du secteur ferroviaire, 2011

Contrairement à la tendance européenne, les CFF demeurent une entreprise intégrée.

Le fait que les CFF soient encore une entreprise intégrée gérant à la fois le réseau et le trafic revêt un caractère exceptionnel. Ce modèle anachronique ne favorise pas la concurrence et n'est plus guère appliqué qu'en Irlande. Un tel conflit de rôles peut engendrer des problèmes considérables. En tant qu'exploitant, les CFF disposent d'informations privilégiées qu'ils peuvent faire valoir dans le processus politique et utiliser contre les intérêts du propriétaire, qui n'est autre que la Confédération.

Les priorités politiques de la législature actuelle

Le Conseil fédéral a adopté en 2005 le message sur la réforme des chemins de fer 2, afin d'éliminer les inégalités de traitement entre les entreprises de transport et d'améliorer l'efficacité du rail. Ce projet n'ayant pas rallié une majorité politique au Parlement, le Conseil fédéral en a revu les divers éléments et les soumet à nouveau sous forme de paquets. Alors que le premier paquet de la réforme portant sur la révision des actes normatifs sur les transports publics est entré en vigueur en 2010, le deuxième paquet a été scindé en deux parties. La première concerne l'interopérabilité et les mises au concours dans le transport de voyageurs et la deuxième comporte deux modèles de service d'attribution des sillons – qui font actuellement l'objet d'une étude détaillée. Le troisième paquet porte sur la réorganisation du financement de l'infrastructure (FAIF), et le quatrième sur l'assainissement de la caisse de pension des CFF et des chemins de fer privés. Les questions suivantes devront être traitées au cours de ces prochaines années.

Application de conditions restrictives lors de la création de nouveaux fonds de financement.

Le projet Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et le Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP) portent sur la construction d'infrastructures à l'horizon 2040/2050. Pour des raisons de principe, l'économiesuisse considère avec une certaine réticence la création d'un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). L'instauration de fonds par des lois spéciales, hors du budget ordinaire de la Confédération, diminue la transparence politique. En outre, une telle affectation crée un privilège sous la forme de crédits affectés légalement. Les domaines concernés ne sont plus soumis à une concurrence portant sur les dépenses et les moyens de financement. Du point de vue des principes, les transports ne peuvent être considérés comme prioritaires par rapport à d'autres tâches, comme la formation par exemple. Aux yeux d'économiesuisse, des solutions de rechange comme la réintégration du financement des chemins de fer (et de leur développement) dans le giron des finances fédérales ordinaires sont envisageables afin de restaurer la transparence. Par ailleurs, la création d'un nouveau fonds d'infrastructure ne devrait être possible qu'aux conditions fixées par le Conseil fédéral¹⁰.

Il est impératif de tenir compte des coûts d'exploitation lors du développement des infrastructures.

La Suisse est très active dans le développement de son infrastructure ferroviaire. Des projets comme Rail 2000 ou les raccordements NLFA devraient contribuer à renforcer l'attrait du transport de voyageurs et de fret par le rail. Le bilan des aménagements effectués est néanmoins contrasté. Si l'amélioration de l'offre dans le trafic voyageurs a engendré une forte hausse de la demande, les investissements, les frais d'exploitation et d'entretien y afférents n'ont pas engendré une hausse correspondante de la productivité ni une amélioration sensible des recettes générées. Les coûts nets supportés par les pouvoirs publics ont augmenté du fait que le découvert des CFF atteint désormais quelque 850 millions de francs par année. Cette extension de l'offre exerce également une pression financière sur les sociétés de chemin de fer qui possèdent l'infrastructure ferroviaire. Le système du financement préalable assuré par la Confédération et/ou les cantons fait naître des obligations financières qui devront être remboursées ultérieurement. Si de telles solutions constituent des sources de financement à court terme, elles mettent en péril la capacité de financement de l'État à long terme, notamment lorsque de nouveaux projets sont lancés à fréquence rapprochée¹¹.

¹⁰ Les apports aux fonds doivent être plafonnés dans la Constitution ; l'interdiction de s'endetter est absolue ; la totalité des avances faites au fonds FTP (intérêts inclus) par la Confédération doit être remboursée dans les délais prévus (jusqu'en 2030 environ) ; le Parlement fixe chaque année le montant des apports et des prélèvements ; les apports sont soumis au frein à l'endettement.

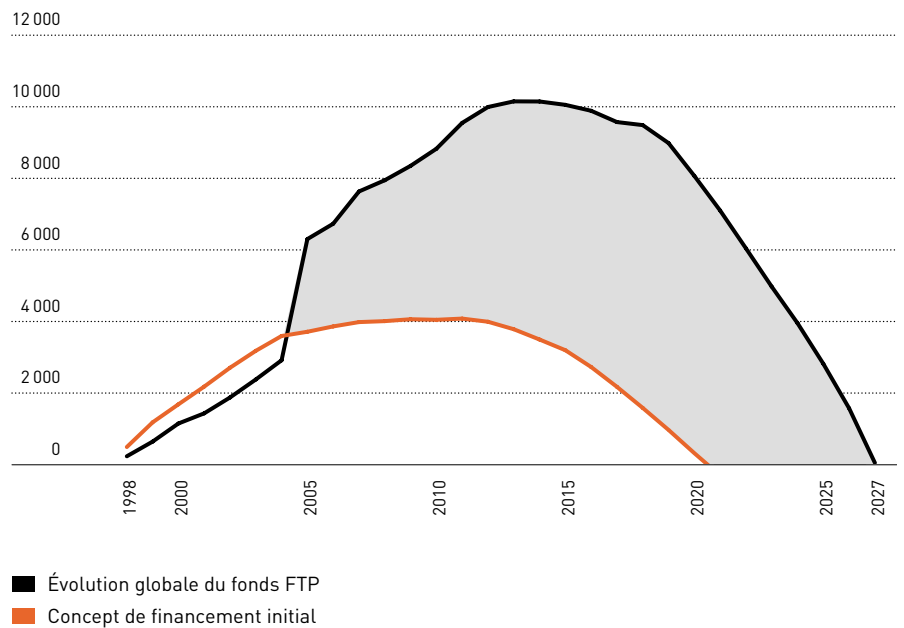
¹¹ Les grands projets ferroviaires sont actuellement financés par le fonds FTP. Ce fonds présente une dette proche de 10 milliards de francs qui ne devra probablement être remboursée qu'en 2030.

Figure 13

Les ressources du fonds FTP sont d'ores et déjà largement épuisées.

Marge financière étroite pour le fonds FTP

Avances en millions de francs



Source : Administration fédérale des finances (AFF)

Le transfert du trafic de la route au rail escompté lors de l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg se fait toujours attendre.

En ce qui concerne le trafic marchandises et le transfert du trafic souhaité par le législateur, la mise en service du premier tunnel de la NLFA – le Lötschberg (TBL) – n'a jusqu'à maintenant pas eu l'effet escompté. Aucune augmentation significative de la demande n'a par ailleurs été constatée durant la première année d'exploitation du TBL (2008 : + 1 % de trains et + 5 % de tonnes nettes par rapport à 2007). Le rapport du Conseil fédéral souligne en outre que l'optimisation de l'exploitation est limitée par différents facteurs, dont la priorité accordée au transport des voyageurs. Sur l'ensemble de l'année 2008, un tiers des capacités en termes de sillons disponibles sur l'axe nord-sud n'ont pas été utilisées. Il n'a pas été possible d'atteindre une exploitation maximale du réseau sur une longue période.

Un concept d'avenir pour la route et le rail : la tarification de la mobilité (mobility pricing)

Pour l'Office fédéral des routes (OFROU), la tarification de la mobilité englobe les redevances liées à l'utilisation des infrastructures et des services de transport individuels et publics introduites dans le but d'influer sur la demande de mobilité¹². Ce système devrait pouvoir s'appliquer aux différents modes de transport. Le produit de la taxation de la mobilité peut être investi dans l'entretien et l'aménagement du réseau en fonction de la demande et conformément au principe de causalité. Ce concept ne devrait toutefois pas avoir pour but d'influencer la demande de mobilité, mais de favoriser une tarification fondée sur le principe du paiement par l'utilisateur et incluant les coûts environnementaux. L'utilisateur reste libre de choisir son mode de transport.

¹² Office fédéral des routes, 2007

De nombreux arguments plaident en faveur d'un système de tarification de la mobilité, dont l'un des principaux avantages réside dans une nette amélioration des mécanismes d'incitation. Dans le système actuel, les impôts et les assurances d'un véhicule automobile sont prélevés une seule fois ou une fois par année. Seul l'impôt sur les huiles minérales est proportionnel à la consommation. Les impôts actuels sont donc dégressifs et contribuent à accroître le trafic. L'abonnement général des CFF constitue un exemple encore plus criant d'incitation inopportune : une fois l'abonnement payé, son détenteur voyage gratuitement. Chaque kilomètre parcouru n'engendre aucun coût supplémentaire pour le client, mais réduit le coût moyen de la mobilité, ce qui constitue un système d'incitation pernicieux. Le titulaire d'un abonnement général a tout intérêt à maximiser le nombre de kilomètres parcourus même s'il fait supporter des charges énormes à la collectivité.

En outre, les tarifs de transport sont actuellement identiques quelle que soit l'heure de la journée, ce qui engendre une multiplication des bouchons et des trains bondés aux heures de pointe. Il serait juste et efficace d'imputer aux utilisateurs effectifs les coûts supplémentaires liés aux investissements à consentir pour faire face à ces pics d'utilisation. Un système de tarification de la mobilité permettrait de résoudre ce problème.

La mise en œuvre concrète d'un tel projet comporte certains défis. Afin d'éviter les risques de distorsion entre les différentes régions, il serait souhaitable d'introduire une taxe d'utilisation des infrastructures sur une vaste échelle – si possible l'Europe entière. Il convient également d'appliquer le principe d'équivalence selon lequel chaque acteur qui tire bénéfice d'une infrastructure doit également en supporter le coût. Si l'on considère l'infrastructure routière, cela concerne non seulement le trafic individuel motorisé, mais aussi le trafic lent (cyclistes, piétons) et les transports publics routiers (25% de l'ensemble des transports publics suisses s'effectuent par la route). L'instauration d'un système de tarification de la mobilité étant souhaitable à l'échelon européen, il serait judicieux d'y adjoindre le trafic aérien, fluvial et maritime.

L'efficacité des mécanismes générateurs de recettes revêt également une importance primordiale. Les coûts d'encaissement liés à la tarification de la mobilité devraient rester modiques. Le niveau des frais de perception de l'impôt sur les carburants (à savoir 1,5% des recettes) constitue à cet égard une référence. Certaines questions liées à la protection des données et à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons doivent également être résolues.

Une politique de tarification de la mobilité mise en œuvre judicieusement (et englobant notamment les différents modes de transport) représente assurément un concept d'avenir. Elle exigerait en contrepartie la suppression obligatoire de toutes les autres formes de taxation des carburants, des véhicules et de l'utilisation de l'infrastructure routière afin de réduire les effets de distorsion et empêcher un relèvement de la quote-part fiscale. Chaque forme de mobilité doit être prise en compte de façon uniforme afin que le prix reflète les coûts effectifs liés à la distance, à la durée du trajet et à la fréquence d'utilisation.

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

L'accès au réseau doit être garanti sans discrimination

La concurrence dans le transport ferroviaire implique un accès global et non discriminatoire à l'ensemble du réseau. Il ne suffit pas d'accorder uniquement un accès au réseau si l'on maintient par ailleurs des entraves à la concurrence, comme l'interdiction d'utiliser les gares de triage et les ateliers de réparation ou les obstacles entravant l'accès à l'énergie.

Il est nécessaire de faire la distinction entre le réseau principal et le réseau secondaire.

Les compagnies de chemin de fer intégrées existantes freinent l'instauration d'une concurrence efficace sur le marché du rail et présentent d'importantes lacunes au niveau du contrôle des coûts. La solution actuelle manque de transparence et crée des incitations inadéquates : alors que le trafic voyageurs affiche des résultats bénéficiaires, le secteur des infrastructures subit des pertes massives. Une séparation institutionnelle rigoureuse entre le réseau principal (Swissrailgrid) et les entreprises de chemin de fer simplifierait considérablement la régulation. Il convient de tendre à la séparation institutionnelle entre le réseau et les exploitants, pour autant que la concurrence engendre des gains d'efficacité supérieurs aux coûts induits par les nouvelles dispositions réglementaires. Par ailleurs, le paysage ferroviaire helvétique doit être divisé en un réseau principal et un réseau secondaire – à l'instar des réseaux électrique et routier. Le réseau principal comprendrait les lignes nationales et internationales et serait ouvert au transport international de voyageurs incluant notamment le droit de cabotage. Ces réseaux relèveraient exclusivement de la compétence de la Confédération alors que les cantons seraient responsables des réseaux secondaires, ce qui permettrait de mettre en phase les compétences, le financement et l'utilité.

Les conflits d'intérêts existant entre les rôles de régulateur, d'autorité de surveillance, d'exploitant et de propriétaire doivent impérativement être résolus. La désignation d'un régulateur indépendant de l'entreprise favoriserait l'instauration d'une concurrence durable dans le secteur ferroviaire. Le rôle de l'Office fédéral des transports doit être limité à des fonctions exécutives (surveillance de la sécurité, commande de matériel). La séparation claire des responsabilités représente la seule chance d'instaurer valablement la concurrence dans le secteur ferroviaire helvétique. Les prix d'utilisation doivent être en rapport avec les heures d'utilisation des sillons.

Le succès du transfert route-rail passe par une amélioration des conditions du trafic marchandises.

Une forte augmentation du transport de marchandises par le rail implique une amélioration sensible des conditions-cadre de ce transport. Un débat approfondi doit être mené sur la situation de concurrence problématique, d'une part, entre le transport de marchandises et de voyageurs et, d'autre part, entre le trafic de transit et le trafic interne, qui se reflète dans l'ordre de priorité ainsi que dans la fixation des prix et l'attribution des sillons. Ces difficultés doivent être aplanies.

► **Financement**

Seuls des projets judicieux dans l'optique macroéconomique et de gestion d'entreprise doivent être réalisés

Les utilisateurs des transports publics doivent en assurer le financement.

À l'avenir, la branche ferroviaire devra être en mesure de procéder à une analyse approfondie et transparente des projets, afin d'assurer sa croissance par la mise en œuvre de plans de développement judicieux. La rentabilité dans l'optique macroéconomique et de gestion d'entreprise doit être au centre des préoccupations. Il y a notamment lieu d'augmenter sensiblement le degré d'autofinancement de l'ensemble des transports publics. En clair, le calcul du financement des projets devra reposer à l'avenir sur le principe de causalité. La couverture des coûts d'exploitation doit être assurée. Les transports publics ne couvrent à l'heure actuelle que la moitié des coûts qu'ils engendrent, ce qui crée des incitations inopportunes. Les entreprises de transport doivent au minimum s'acquitter de l'intégralité des frais d'exploitation des transports publics, y compris les redevances d'utilisation des sillons des infrastructures de transport (rail/route).

► **Desserte de base**

Toutes les prestations doivent faire l'objet d'une mise au concours publique

Création d'incitations afin que l'offre la plus efficiente s'impose.

Si l'offre de transports publics ne permet pas de couvrir les frais sur la base de critères liés à l'exploitation, les pouvoirs publics doivent au minimum s'acquitter de tous les frais occasionnés par les prestations commandées.

Dans le secteur du trafic régional de voyageurs, les prestations commandées par l'État doivent systématiquement faire l'objet d'appels d'offres. L'objectif est de fixer les incitations de telle manière que le choix porte sur l'offre la plus efficiente (exemple : remplacement de lignes de chemin de fer non rentables par une desserte de bus plus efficace). L'offre de transport régional de voyageurs définie à l'échelon politique (concrètement : proposition d'un service de mobilité et non d'un mode de transport spécifique comme le rail ou la route) doit être configurée de la façon la plus rentable possible, pour que les clients et les contribuables bénéficient du meilleur rapport coût/utilité.

13,1

millions de **PASSAGERS**
accueillis par Genève Aéroport en 2011



411 000

tonnes de **MARCHANDISES**
ont transité par l'aéroport de Zurich
en 2010.



30 300 000 000.-

de francs: la **VALEUR AJOUTÉE**
par l'**AVIATION SUISSE**



1/3

des **EXPORTATIONS** (en valeur)
quittent le territoire par les airs.

180 000

EMPLOIS
sont liés à l'aviation.



Le secteur de l'aviation a besoin de conditions-cadre concurrentielles pour relier la Suisse au monde

En termes de qualité des infrastructures aéronautiques, Singapour domine largement le classement.

La Suisse en comparaison internationale

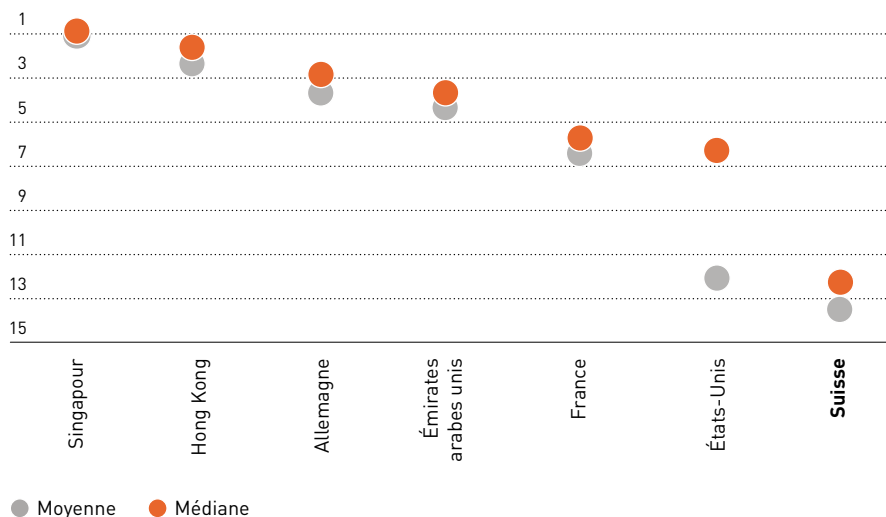
Au cours de ces dernières années, la Suisse a sensiblement progressé dans le classement du World Economic Forum relatif aux infrastructures aéronautiques. En 2011, elle s'est ainsi hissée au troisième rang, alors qu'elle occupait encore la cinquième place en 2009 et en 2010. De 2002 à 2007, notre pays a navigué entre la douzième et la vingt-sixième place du classement. En comparaison sur plusieurs années, Singapour, Hong Kong, l'Allemagne et la France font nettement mieux que la Suisse. La qualité des infrastructures aéronautiques aux États-Unis est également bien supérieure à celle de la Suisse, par rapport à la médiane du moins. Singapour a dominé le classement huit années sur dix.

Figure 14

Ces dernières années, la Suisse a considérablement progressé dans le classement.

Classement du WEF relatif aux infrastructures aéronautiques (2001 – 2011)

Classement moyen d'une sélection de pays



Source : WEF, The Global Competitiveness Report, 2001 – 2011

Un tiers des exportations suisses quitte le territoire par la voie des airs.

Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004¹³, le Conseil fédéral souligne « l'importance économique extraordinaire » que revêt l'aviation suisse « par la place qu'elle occupe à la fois dans la politique économique extérieure et intérieure de la Suisse ». Selon une étude¹⁴ publiée en 2011, le secteur de l'aviation suisse emploie directement plus de 52 000 personnes – soit environ 10 000 de plus qu'en 2004 – et, indirectement, quelque 127 000 autres personnes. L'importance du fret aérien va aussi croissant. Aujourd'hui déjà, un tiers envi-

¹³ Conseil fédéral, 2004

¹⁴ Office fédéral de l'aviation civile/Aerosuisse, 2011

ron de la valeur totale des marchandises exportées quittent la Suisse par la voie aérienne. Pour 2008, la même étude estime la création de valeur totale du secteur de l'aviation à plus de 30 milliards de francs par an, ce qui correspond à une croissance annuelle réelle de 1,8% depuis 2004. Le transport aérien international a également continué de progresser en 2010, tendance qui devrait se poursuivre à long terme malgré les incertitudes économiques.

Les priorités politiques de la législature actuelle

La loi sur l'aviation fait actuellement l'objet d'une révision structurée en deux parties. Le premier volet, qui comprend notamment l'« Economic Regulation », est pour ainsi dire terminé. Le second portera en particulier sur les procédures d'autorisation dans le domaine des infrastructures et le renforcement de l'influence de la Confédération au niveau des aéroports nationaux.

Les compagnies aériennes helvétiques ne profitent pas pleinement de la libéralisation en Europe.

Au niveau international, la Suisse fait partie du système européen par le biais de l'accord sur le transport aérien, sans toutefois que les compagnies helvétiques profitent pleinement de la libéralisation dans l'UE. En effet, les prestataires suisses ne sont pas autorisés à transporter du fret aérien au sein de l'Europe (petit cabotage). Par ailleurs, les compagnies aériennes helvétiques devront fournir d'importants efforts d'adaptation. La position de la Suisse quant au système européen d'échange de quotas d'émission (SCEQE) revêt une grande importance. Notre pays se situe en marge du conflit qui oppose l'UE aux États-Unis, au Brésil, à l'Inde et à la Chine et serait bien inspiré de ne pas adhérer à la réglementation du dispositif européen dans un élan d'obéissance précipité. Quant aux services de navigation aérienne Skyguide, ils sont encore plus directement concernés par les développements au sein de l'UE, puisqu'ils seront amenés à long terme à s'intégrer dans un système européen commun (*functional airspace block*). Reste ouverte la question de savoir comment les autres régions du monde réagiront aux changements opérés par l'Europe.

En vertu d'une ordonnance d'exécution adoptée unilatéralement, l'Allemagne limite actuellement l'horaire de survol de son territoire pour les avions en phase d'approche de l'aéroport de Zurich. Les conséquences en sont une limitation des capacités de l'aéroport, un déplacement des nuisances sonores ainsi qu'une forte augmentation de celles-ci au-dessus de régions à forte densité d'habitation en Suisse. Une analyse des nuisances sonores réalisée conjointement par les deux pays sur la base de la nouvelle législation allemande, entrée en vigueur en 2007, démontre que le bruit mesuré dans les régions allemandes ne dépasse pas les valeurs-limite. Malgré ces résultats incontestables, aucune solution n'a à ce jour été trouvée pour régler la question épineuse du survol de l'espace aérien du sud de l'Allemagne.

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

L'aviation suisse doit pouvoir se mesurer à la concurrence internationale à armes égales

La situation actuelle, déjà difficile, ne doit pas être aggravée par des charges supplémentaires.

L'aviation suisse doit disposer de conditions-cadre favorables, pour lui permettre de s'affirmer face à la concurrence internationale très vive et de relier notre pays aux centres économiques européens et mondiaux. Dans cette perspective, il s'agit

de mettre notamment l'accent sur les capacités, les redevances et taxes ainsi que sur les horaires d'exploitation. Il est primordial que les compagnies et les aéroports soient aux mêmes conditions que leur concurrents et d'éviter les distorsions du marché suisse dues à des considérations de politique régionale ou à des mesures décidées unilatéralement. Car, pour être efficient et rentable, un marché de l'aviation ouvert doit impérativement reposer sur des règles de marché et des compétences clairement définies. Déjà mise à mal par la robustesse du franc suisse, la compétitivité de l'aviation helvétique ne doit pas être encore davantage pénalisée par des charges supplémentaires (prélèvement de taxes et de redevances ou augmentation de la densité réglementaire).

Les aéroports nationaux de Genève et de Zurich jouent un rôle vital pour l'économie suisse. Or ils atteignent aujourd'hui déjà leurs limites de capacité aux heures de pointe. Il importe dès lors de garantir à long terme un développement des infrastructures aéronautiques adapté à la demande. En ce qui concerne le fret aérien, les critères déterminants sont notamment les suivants: des vols intercontinentaux en nombre suffisant, des infrastructures modernes et susceptibles d'être développées dans les aéroports nationaux avec un raccordement direct aux réseaux routier et ferroviaire ainsi que des horaires d'exploitation et des prescriptions de sécurité conformes aux besoins.

Les services de la navigation aérienne doivent être proposés à des prix aussi avantageux que possible et charger le moins possible l'industrie aéronautique. Il faut par ailleurs négocier avec l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche une indemnisation appropriée des services de contrôle aérien fournis par Skyguide à l'étranger – à l'instar de la réglementation en vigueur en France. Enfin, il est impératif de régler le différend qui divise la Suisse et l'Allemagne au sujet des nuisances sonores.

Il faut régler le différend avec l'Allemagne.

► **Financement**

Des solutions privées et conformes au principe de causalité s'imposent

La lutte contre le terrorisme doit être financée par des fonds publics.

Le financement des services de la navigation aérienne et des aéroports doit être couvert par le secteur de l'aviation. La lutte contre le terrorisme et les services en matière de sécurité relevant de l'État doivent, par contre, être financés par des fonds publics.

L'exploitation des services de la navigation aérienne et des aéroports doit être le plus efficace possible afin que les coûts demeurent supportables. Les dépenses doivent être aussi faibles que possible et les recettes intégralement reversées au secteur de l'aviation. Cela étant, il importe que les aéroports de droit privé restent en mesure d'investir dans une infrastructure de qualité élevée et, dans cette perspective, qu'ils disposent de la marge de manœuvre requise pour se procurer des fonds sur le marché des capitaux.



0%

La part des **FOURNISSEURS DE PRESTATIONS PRIVÉS** dans le segment des lettres jusqu'à 50 grammes

655

millions de francs :
l'**EXCÉDENT**
dégagé par La Poste
en 2010 pour la
desserte de base.



17%

Baisse du prix de
l'affranchissement d'une
LETRE STANDARD
sur le **MARCHÉ**
POSTAL LIBÉRALISÉ
ALLEMAND
entre 2000 et 2010



2015

La date d'éventuelles
NOUVELLES
MESURES DE
LIBÉRALISATION
du marché postal



Le **marché postal** suisse doit être entièrement libéralisé, aussi rapidement que possible

La Suisse en comparaison internationale

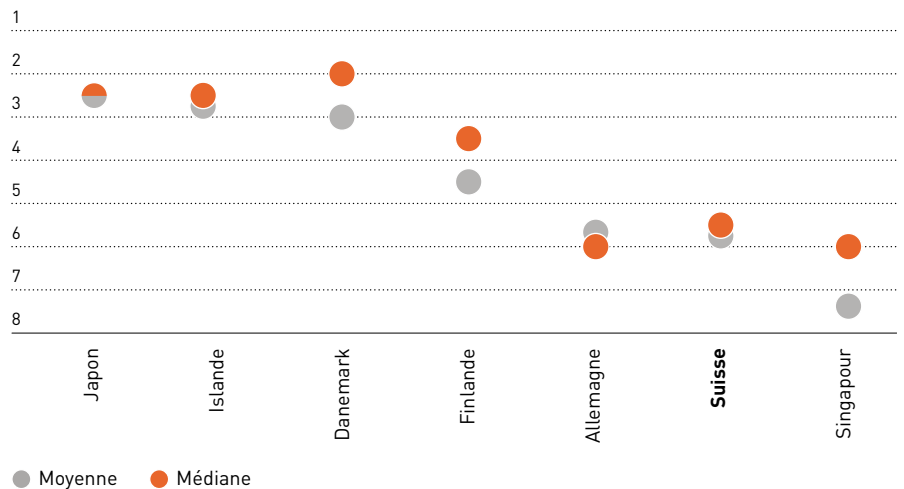
Le World Economic Forum (WEF) n'a fourni des données permettant d'apprécier la qualité du service postal que pendant quatre ans, à savoir de 2002 à 2005. L'analyse portait à chaque fois sur l'efficacité des services postaux. La Suisse ne se situait pas en tête du classement, mais se plaçait toujours entre le cinquième et le septième rang. C'est au Japon, en Islande et au Danemark que les services postaux sont les plus efficaces.

Figure 15

La Suisse se plaçait entre le cinquième et le septième rang durant la période sous revue.

Classement du WEF relatif à l'efficacité des services postaux (2002 – 2005)

Classement moyen d'une sélection de pays



Source : WEF, The Global Competitiveness Report, 2002 – 2005

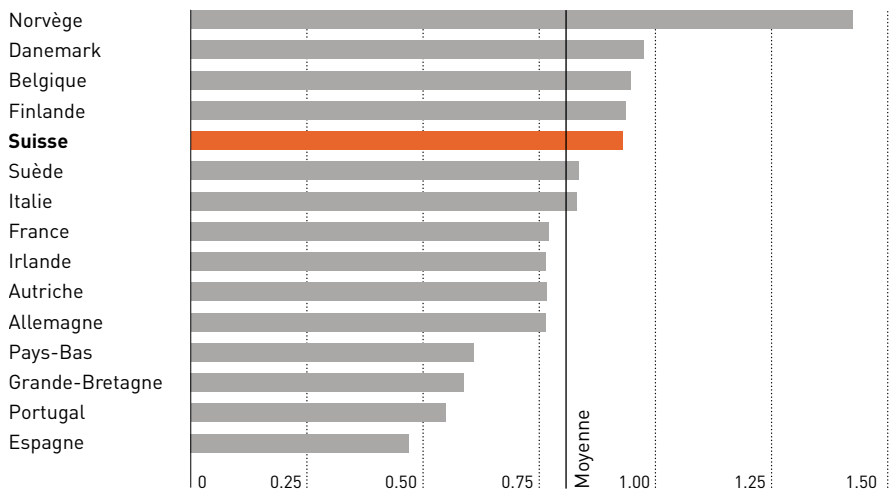
Dans le secteur où elle ne détient pas de monopole – c'est-à-dire pour les lettres de plus de 50 grammes et les colis – La Poste Suisse en tant que premier fournisseur pratique des tarifs relativement avantageux en comparaison internationale. Pour les lettres jusqu'à 20 grammes, qui représentent près de la moitié des envois et 75 % des envois adressés, La Poste Suisse compte cependant parmi les opérateurs les plus chers d'Europe, comme le montre la comparaison que l'autorité de régulation postale (PostReg) effectue régulièrement.

Figure 16

Les prix des lettres pour la Suisse sont parmi les plus élevés d'Europe.

Prix pondérés des envois domestiques en courrier A et B

Jusqu'à 20 grammes et au taux de change annuel moyen 2010



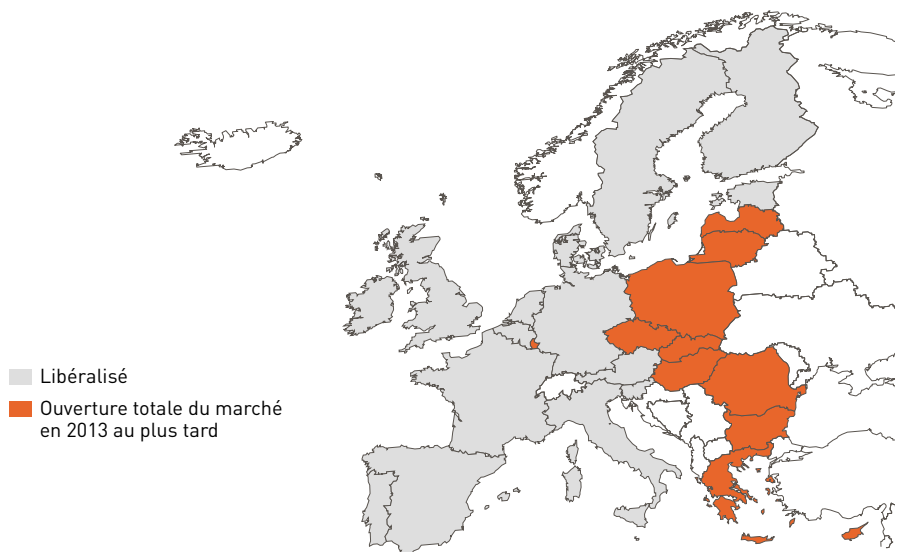
Source : PostReg, rapport d'activité, 2010

Le monopole postal suisse représente de plus en plus l'exception en Europe. Le marché postal est libéralisé depuis longtemps en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Finlande et en Suède. En 2011, l'ensemble de l'Union européenne a emboîté le pas à ces pays et ouvert ses marchés. Certains pays de l'est et du sud de l'Europe bénéficient encore d'un délai transitoire jusqu'en 2013. Les expériences positives réalisées avec la libéralisation des marchés postaux ne sont pas étrangères à cette évolution. La Commission européenne est parvenue à la conclusion que la libéralisation du service universel n'a pas eu d'effets nuisibles jusqu'ici, mais a au contraire stimulé les innovations par rapport aux produits proposés¹⁵.

Figure 17

Dans la plupart des pays d'Europe, la libéralisation du marché postal est plus avancée qu'en Suisse.

État de l'ouverture du marché en Europe en 2011



Source : Sur la base des données de ITA Consulting/ WIK-Consult, 2007

¹⁵ Cf. notamment Plaut Economics/frontier economics, 2007

Pour ce qui est des parts de marché dans le secteur postal suisse, elles se répartissent (encore) à peu près comme en Europe. Les concurrents privés ont conquis des pans substantiels du marché des services de messagerie express et colis (environ 30 %), mais ne parviennent pas à s'implanter sur le marché national des lettres. Sur les marchés européens libéralisés en revanche, les concurrents des opérateurs traditionnels pourraient lentement mais sûrement gagner des parts de marché dans ce domaine.

Actuellement, 75 % des lettres tombent sous le coup du monopole.

Dans le segment des lettres, La Poste Suisse détient actuellement la quasi-totalité du marché et il y a tout lieu de penser que celle des concurrents ne dépassera pas quelques pour-cent tant que le monopole sera maintenu. Ce chiffre n'a rien d'étonnant, car la limite actuelle du monopole couvre 75 % du volume des lettres ; en outre, l'accès aux prestations partielles et aux infrastructures de La Poste n'est pas garanti. Bon nombre de gros clients expédient par La Poste les importants volumes d'envois soumis au monopole. Afin de profiter des systèmes de rabais attrayants dans les domaines hors monopole, ils passent également par La Poste Suisse. Au vu du volume extraordinairement élevé du marché suisse des lettres, les experts le jugent particulièrement adapté à une ouverture¹⁶. En outre, des facteurs comme la densité de la population, les courtes distances et les nombreux envois en masse (la documentation pour les votations et les documents de l'assurance maladie, par exemple) contribuent à créer des conditions-cadre avantageuses malgré le niveau élevé des salaires.

La Poste dégage un bénéfice pour la desserte de base.

Dans le secteur postal, la desserte de base constitue un thème central et La Poste alimente à dessein les craintes d'une détérioration de la situation afin de bloquer l'ouverture du marché. Abstraction faite du trafic des paiements, les coûts de la desserte de base (l'obligation au service universel) sont plus faibles en Suisse qu'à l'étranger. Les coûts occasionnés du côté de La Poste pour le mandat de service universel ont fait l'objet de discussions intenses l'année dernière. L'étude la plus vaste jamais menée sur l'obligation du service universel est arrivée à la conclusion que les coûts ne sont de loin pas aussi élevés que supposé initialement (BDO-WIK, 2007). Preuve en est le fait que La Poste dégage pour la desserte de base un bénéfice qui se chiffrait à 655 millions de francs en 2010 selon le rapport d'activité des autorités de régulation postale. Comme le confirment les divers calculs de scénarios présentés dans une autre étude menée par les consultants Plaut/Frontier¹⁷ pour le compte du Département de l'environnement, des transports et de la communication (DETEC), La Poste peut continuer d'assurer et de financer le volume actuel du service universel même en cas de libéralisation intégrale du marché des lettres.

Les priorités politiques de la législature actuelle

En Suisse, la libéralisation du marché des colis peut servir de modèle à l'ouverture du segment des lettres.

À la suite d'interventions politiques, le Conseil fédéral a formulé en 2002 la future politique postale suisse, qui est mise en œuvre par étapes. La nouvelle loi sur la poste qui entrera en vigueur cette année est certes formulée de façon plus libérale, mais prévoit de maintenir le monopole jusqu'à 50 grammes. Ce régime ne pourra être éventuellement assoupli qu'après une évaluation du marché postal prévue en 2015. Une action politique reste nécessaire dans ce domaine. La libéralisation graduelle opérée en Europe montre en effet que le monopole des lettres n'est pas indispensable pour assurer un bon service postal et un approvisionnement optimal en services postaux. La justification du monopole en tant qu'instrument de financement du service universel est devenue de plus en plus indéfendable, car la plupart des entreprises postales ont dégagé des excédents au lieu des déficits annoncés. La libéralisation du secteur postal n'est pas compliquée et a donné des

¹⁶ economiesuisse, 2010

¹⁷ Cf. Plaut Economics / frontier economics, 2007

résultats très positifs, notamment en Allemagne, où les alternatives à l'opérateur traditionnel sont toujours plus nombreuses et ceci sur tout le territoire. En Suisse, la libéralisation du marché des colis, concrétisée depuis des années, peut servir de modèle pour l'acheminement des lettres. La concurrence fonctionne très bien dans le secteur des colis et a apporté de nombreuses innovations aux clients. Aujourd'hui, des offres comparables existent aussi bien pour les clients commerciaux que pour les particuliers.

Mis à part le monopole à proprement parler, d'autres conditions importantes pour le bon fonctionnement du marché postal ne sont pas réglementées de façon satisfaisante. En vertu de la nouvelle loi sur la poste, l'accès aux autres prestations et aux infrastructures de La Poste se limite aux cases postales et à l'échange de données d'adresses. Cette loi prévoit que les fournisseurs doivent convenir d'un accès mutuel non discriminatoire aux autres prestations partielles. La Poste ne peut pourtant pas être contrainte de permettre l'accès à ses prestations et le régulateur PostCom¹⁸ n'a pas de compétences décisionnelles en cas de conflit – ce qui empêche une véritable concurrence. Les fonctions de PostCom sont les suivantes :

- surveillance de la qualité du service universel ;
- régulation de l'accès aux cases postales et aux banques de données d'adresses ;
- conciliation en cas de fermeture d'offices postaux et de plaintes de clients.

La Poste profite de nombreux avantages légaux, notamment d'une dérogation à l'interdiction de circuler la nuit.

Outre le monopole, La Poste Suisse profite d'autres avantages légaux qui doivent être analysés de façon critique, par exemple la dérogation à l'interdiction de transport le samedi et le dimanche. De plus, le régulateur postal n'est pas parvenu, ces dernières années, à contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées entre le service universel et les autres prestations. Lors de la formulation des objectifs concernant la nouvelle loi sur la poste, le Conseil fédéral a clairement affirmé son intention de créer des conditions-cadre identiques pour tous les acteurs. Cet objectif doit être concrétisé durant la législature en cours. S'il est effectivement atteint, La Poste en tant que prestataire historique pourra continuer de profiter de ses avantages en termes d'image et de taille.

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

Le marché des lettres doit être entièrement libéralisé aussi rapidement que possible

Les étapes d'ouverture n'ont, jusqu'ici, pas vraiment apporté des avantages directs aux clients. C'est pourquoi le marché des lettres doit être entièrement libéralisé aussi rapidement que possible, afin que les gains d'efficacité puissent être mieux répercutés sur les clients. Tous les prestataires doivent par ailleurs être soumis aux mêmes conditions, clairement formulées, pour qu'une saine concurrence s'instaure. Les concurrents doivent avoir accès aux infrastructures monopolistiques de La Poste Suisse. Tant que La Poste bénéficiera de subventions pour

Les concurrents doivent pouvoir accéder aux infrastructures monopolistiques de La Poste.

¹⁸ Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la poste, probablement en automne 2012, PostCom remplacera l'autorité de régulation actuelle. La nouvelle autorité pourra agir de manière plus indépendante et disposera de compétences décisionnelles plus étendues.

garantir le service universel, des conditions claires pour le calcul des coûts sont notamment indispensables pour contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées.

L'existence du régulateur postal (PostCom) se justifie aussi longtemps que la concurrence ne fonctionnera pas sur le marché postal. Les questions relatives à la concurrence doivent être coordonnées avec la Commission de la concurrence. Grâce à la limitation dans le temps du mandat des régulateurs, les nouveaux fournisseurs ont la possibilité de développer des réseaux parallèles malgré les réglementations d'accès.

► **Financement**

Les nouveaux domaines d'activité doivent être financés exclusivement avec des fonds privés

La Poste ne doit pas utiliser ses avantages de monopole comme un tremplin pour offrir des services soumis à la concurrence.

La nouvelle loi sur l'organisation de la poste conduit à une nouvelle forme d'organisation de cette dernière. Les flux financiers ne doivent en aucun cas devenir (encore) moins transparents avec cette nouvelle forme d'organisation. Les distorsions de concurrence résultant de l'obtention d'avantages unilatéraux ou de subventions croisées indéfendables doivent être identifiées le plus tôt possible et éliminées. Une totale transparence est nécessaire dans le cadre de l'extension de la chaîne de création de valeur de La Poste et toute distorsion de concurrence défavorable aux entreprises privées doit être exclue. Les nouveaux domaines d'activité doivent être clairement séparés des activités de la desserte de base aussi bien au niveau organisationnel que sur les plans juridique et financier. Il est hors de question que La Poste utilise ses droits monopolistiques comme un tremplin pour offrir des services soumis à la concurrence et continue ainsi de bénéficier d'avantages par rapport à ses concurrents. Une banque postale pourra être créée dès que les conditions-cadre adéquates seront réunies. Cette séparation doit notamment aussi exclure la mise à disposition sans frais de guichets de banque postale dans les bureaux de poste. Afin d'éviter un accroissement des risques encourus par le contribuable, il est important de ne pas instaurer de garantie de l'État. Une telle garantie est toutefois accordée implicitement si l'État détient une participation dans la banque postale.

► **Desserte de base**

Une flexibilité maximale pour le service public

La possibilité de remplacer des bureaux de poste par des agences doit être maintenue.

Le service universel ne peut être prescrit que pour les services qui ne peuvent pas être fournis par le marché ouvert à des prix accessibles, au moment désiré et dans le volume souhaité par le pouvoir politique. Le fournisseur chargé d'assurer le service universel doit bénéficier de conditions d'engagement du personnel suffisamment flexibles et la plus grande liberté possible quant à la façon d'assurer la desserte de base. À l'avenir, les bureaux postaux doivent pouvoir être remplacés sur tout le territoire par un système d'agences et donner accès aux prestations postales de fournisseurs privés.

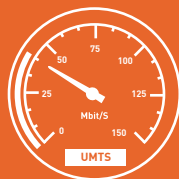
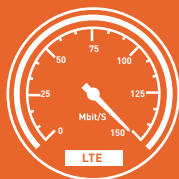
46%

Baisse des **PRIX DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS**
depuis 1998.



150

Mbit/s peuvent être transmis
dans une première phase avec la
nouvelle norme de téléphonie
mobile **LTE** en théorie



2,5

millions de Suisse **SURFENT**
sur Internet avec leur
TÉLÉPHONE MOBILE.



La libéralisation des télécommunications a fait baisser les prix et amélioré l'offre : elle a valeur d'exemple pour d'autres secteurs

La Suisse en comparaison internationale

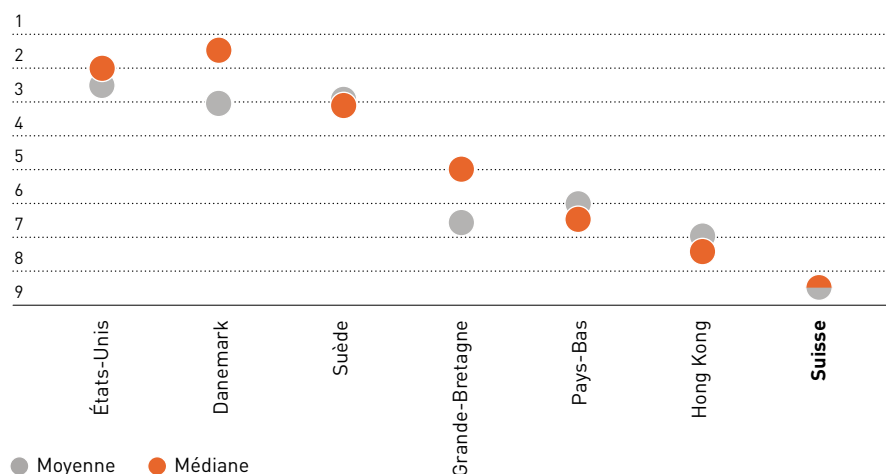
L'hebdomadaire The Economist établit depuis des années un classement des économies les plus numérisées du monde («eReadiness rankings», rebaptisé «digital economy rankings») ¹⁹. Celui-ci prend en compte plus de cent critères quantitatifs et qualitatifs qui sont évalués par des analystes et des rédacteurs régionaux de l'Economist Intelligence Unit. Il présente la qualité des infrastructures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication ainsi que la capacité des consommateurs, des entreprises et des gouvernements à utiliser ces infrastructures et services.

Figure 18

En quelques années, la Suisse a perdu beaucoup de terrain.

Classement des économies numériques (2001 – 2010)

Classement moyen d'une sélection de pays reflétant la qualité de leurs infrastructures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication



Source : eReadiness/digital economy index, 2001 – 2010

Le Danemark, les États-Unis et la Suède sont particulièrement bien classés.

Dans le classement 2010, la Suisse a perdu beaucoup de terrain et n'occupe plus que le dix-neuvième rang. Elle figurait dans les cinq premiers en 2002, 2005, 2006 et 2007, et se situait entre le huitième et le douzième rang les autres années. Le Danemark, les États-Unis et la Suède se distinguent, puisqu'ils se sont classés chacun sept fois dans les trois premiers. La moyenne des rangs dans les classe-

¹⁹ Les critères sont subdivisés en six catégories et pondérés comme des facteurs d'influence selon leur importance supposée. En 2010, l'indice e-readiness a été modifié à l'intérieur de ces catégories et adapté à l'évolution technologique. Il a également été rebaptisé «digital economy index». Les données proviennent notamment de la base de données de l'EIU, de la Banque mondiale et des Nations Unies.

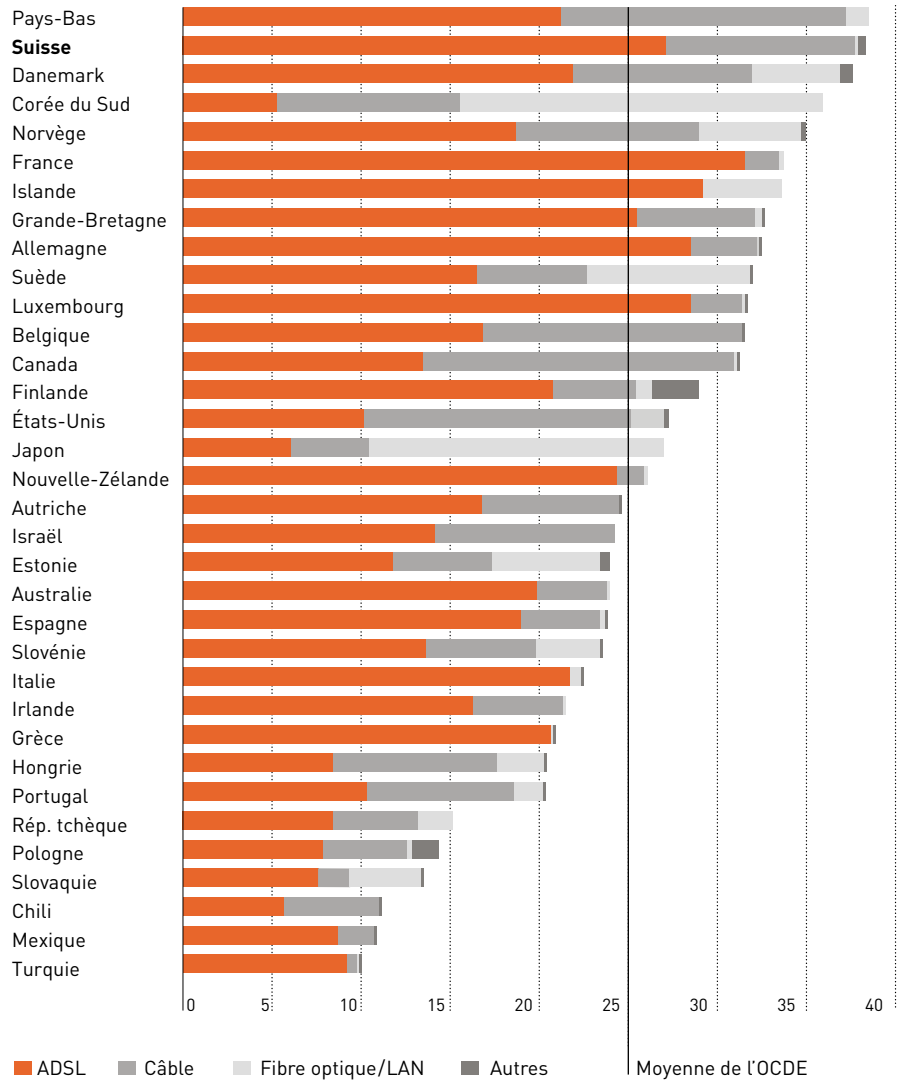
ments 2001 à 2010 est présentée dans la figure ci-après. On y voit que la Suisse se classe en moyenne entre le huitième et le neuvième rang. La qualité de ses infrastructures est donc moins bien évaluée que celles du Danemark, de Hong Kong, de la Suède, des États-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

Figure 19

Dans aucun autre pays ou presque, le nombre d'abonnements au haut débit n'est aussi qu'élevé qu'en Suisse.

Pénétration du haut débit en comparaison internationale

Nombre d'abonnements à haut débit pour 100 habitants, ventilés selon la technologie



Source : Portail de l'OCDE sur le haut débit, 2011

De nombreuses entreprises ont investi massivement durant ces dernières années.

En Suisse, la concurrence dans les technologies de télécommunication liées à des réseaux a pu éclore grâce à la présence d'entreprises distinctes pour les réseaux câblés et téléphoniques. En lançant les services à haut débit, les exploitants du réseau câblé ont exercé une forte pression concurrentielle sur Swisscom, propriétaire du réseau de cuivre et anciennement détentrice du monopole. Aussi peut-on constater une forte dynamique d'investissements dans les réseaux modernes à haut débit et de la concurrence dans l'offre de services. Tant les exploitants du câble que Swisscom – parfois en partenariat avec des entreprises électriques – modernisent leurs réseaux pour pouvoir fournir les capacités né-

cessaires pour le haut débit. Dans la téléphonie mobile, la nouvelle norme LTE (*long term evolution*) permettra de disposer de nouvelles capacités pour couvrir les besoins croissants des connexions haut débit. De nombreuses entreprises ont investi massivement dans le développement des infrastructures durant ces dernières années. Probablement aussi parce que l'actuelle réglementation ne met pas en danger leurs investissements.

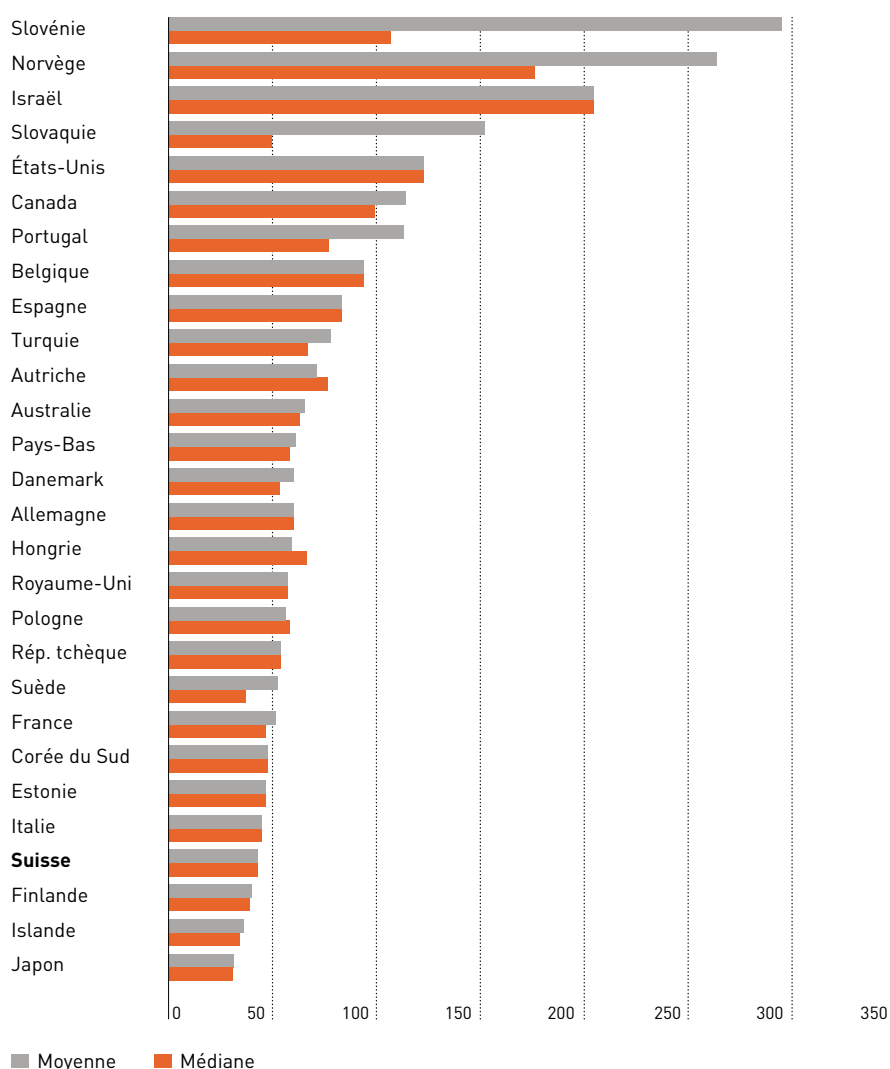
La Suisse est l'un des pays où le nombre d'abonnements au haut débit pour 100 habitants est le plus élevé (cf. figure 19). Les prix des abonnements pour ces liaisons très haut débit y sont en outre attractifs (cf. figure 20).

Figure 20

Seuls les consommateurs d'Islande, de Finlande et du Japon paient encore moins que les Suisses.

Prix d'un abonnement pour une liaison de plus de 45 Mbit/s en comparaison internationale

Prix en dollars US, par mois



Source : Portail de l'OCDE sur le haut débit, 2010

Les prix ont reculé de 46 % depuis la libéralisation.

Si l'on considère l'ensemble des prix des télécommunications, le client final profite de prix nettement plus avantageux depuis la libéralisation. Selon l'Office fédéral de la communication (OFCOM), l'indice des prix à la consommation pour les ser-

vices de télécommunication a diminué de 46 % depuis 1998²⁰. En données corrigées du pouvoir d'achat, les prix suisses en comparaison internationale se situent dans le segment moyen pour le réseau fixe, dans le segment moyen supérieur pour les liaisons haut débit et dans le segment supérieur pour la téléphonie mobile²¹.

Les thèmes prioritaires de la législature actuelle

Le marché des télécommunications doit continuer d'être suivi avec la plus grande attention. La Suisse ne peut perdre à nouveau du terrain en comparaison internationale. Dans l'Agenda numérique 2020²², *economiesuisse* et *ICTswitzerland* ont défini différents objectifs sur lesquels il faut mettre le cap. Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, la Suisse doit redevenir l'un des meilleurs pays du monde. Les questions de réglementation sont aussi importantes que celles concernant les développements du marché.

Le développement du réseau à fibre optique mérite une attention particulière.

Une attention particulière doit être accordée à l'extension des réseaux à fibre optique : la Suisse est le seul pays d'Europe où ces réseaux sont posés en majorité à l'initiative des opérateurs privés. Dans l'intérêt du pays, il faut espérer que les défis réglementaires liés à ce développement seront surmontés le plus rapidement possible. On veillera notamment à assurer un accès au réseau non discriminatoire là où existent des goulets d'étranglement monopolistiques. En ce qui concerne les progrès technologiques qui s'annoncent dans la téléphonie mobile, on veillera à ne pas empêcher les investissements dans le réseau de nouvelle génération.

Les recommandations de l'économie

► Libéralisation

La concurrence doit encore être renforcée dans le domaine des infrastructures et des services

La Suisse doit maintenir la concurrence entre les réseaux, les technologies et les services et aménager son cadre réglementaire avec efficacité. Elle doit pour l'heure renoncer à des réglementations ex-ante. D'une manière générale, augmenter la liberté des entreprises et réduire les réglementations étatiques sont des recettes qui ont fait leurs preuves.

La Confédération doit se retirer de Swisscom, dont elle est l'actionnaire majoritaire.

Grâce à la libéralisation, les marchés des télécommunications sont devenus efficaces. La concurrence toujours plus grande entre les réseaux en est la preuve. Les réglementations sectorielles doivent être remplacées au plus vite par une réglementation de la concurrence. Un tel changement de système nécessite que les autres questions en suspens soient également réglées, principalement celle de la privatisation de Swisscom. Pour réduire encore les jeux d'influence politiques sur le marché des télécommunications, il faut pousser la Confédération, actionnaire majoritaire de Swisscom, à se retirer. Ce retrait résoudrait les conflits d'intérêts existants, la Confédération étant à la fois régulateur, opérateur assurant la desserte de base et actionnaire.

²⁰ Office fédéral de la communication, 2011

²¹ ComCom, 2011

²² *economiesuisse*, 2011

Une reprise généralisée des réglementations européennes ne semble actuellement ni appropriée ni opportune pour le marché suisse. Dans la téléphonie mobile, où les prix sont élevés en comparaison internationale, de nouveaux modèles doivent être examinés, y compris une reprise des règles européennes. Celles-ci ne devraient toutefois être introduites que si la Suisse en retire des avantages effectifs et incontestables, qui dépassent ceux d'une solution autonome.

► **Financement**

Les nouvelles technologies doivent être financées par le marché

Le financement des télécommunications par le marché est un modèle viable qui doit être conservé. Ce principe vaut aussi pour les nouvelles technologies d'infrastructures (fibre optique et LTE). Il faut élaborer une réglementation sectorielle incisive au niveau de la loi et des ordonnances là où elle s'avère nécessaire (quand il faut répartir des spectres étroits et réguler les prix en raison d'une défaillance du marché, par exemple).

► **Desserte de base**

Les télécommunications ont valeur de modèle pour d'autres secteurs et doivent continuer de fonctionner ainsi

Le mandat relatif à la desserte de base ne doit pas prescrire des technologies particulières.

Le principe de la desserte de base doit être maintenu. En cas de révision, il faudra définir des largeurs de bande qui permettent d'assurer la desserte de base. Il faut, par contre, s'abstenir de réglementer en termes de technologies. Dans un souci d'efficacité, la liberté technologique pour la fourniture de la desserte de base doit être préservée.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2011). Les finances de la Confédération en bref compte 2010.

Lien : www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzberichterstattung/bufi/R_Bufi_2010_f.pdf

B,S,S. (2012). PPP Lösung für zweite Gotthardröhre. Schlussbericht.

Lien : www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/20120222_PPP_Studie_BSS.pdf

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011). Öffentlich-Private-Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstrassenbaus.

Lien : www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/70008/publicationFile/46173/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.pdf

Conseil fédéral (2004). Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004.

Lien : www.bazl.admin.ch/themen/lu-po/00292/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDdHx8f2ym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--

ComCom (2011). Rapport annuel 2010 de la Commission fédérale de communication (ComCom).

Lien : www.comcom.admin.ch/org/00452/00562/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDdX52fGym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--

economiesuisse (2010). Marché postal : la concurrence renforce la desserte de base.

Lien : www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/dp14_Poste_f.pdf

economiesuisse (2011). agenda numérique 2020. Pour un retour de la Suisse dans le peloton de tête mondial.

Lien : www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/2011-03-01_Position_TIC-Agenda-2020.pdf

Office fédéral de la communication (2011). Rapport annuel 2010.

Lien : www.bakom.admin.ch/org/jahresberichte/03680/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDDeoJ2gGym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--

Office fédéral de la statistique (2011) : Coûts et financement. Contributions et prêts de la Confédération en faveur des transports publics.

Lien : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/02/blank/key/oeffentlicher-verkehr/subventionen_des_oeffentlichen.html

Office fédéral de l'aviation civile/Aerosuisse (2011). Volkswirtschaftliche Bedeutung der Zivilluftfahrt in der Schweiz.

Lien : www.bazl.admin.ch/dokumentation/studien/00631/index.html?download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDe392e2ym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--&lang=de

Office fédéral des routes (2007). Tarification de la mobilité – Rapport de synthèse abrégé.

Lien : www.astra.admin.ch/themen/00901/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDd3x5gmym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--

Office fédéral des routes (2011). Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport annuel 2010.

Lien : www.astra.admin.ch/dokumentation/00119/00216/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDdF7fmy162epYbg2c_JjKbNoKS6A--

Plaut Economics/frontier economics (2007). Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011. Modellierung im Auftrag des GS-UVEK.

Lien : www.uvek.admin.ch/dokumentation/00616/00878/01478/index.html?download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDdYB6fGym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--&lang=de

PPP Schweiz (2012). Fragen zum PPP-Modell und zu PPP-Projekten in der Schweiz.

Lien : www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/faq/

Weber, Barbara (2011). Lukrative Investitionen in Infrastrukturprojekte, dans Neue Zürcher Zeitung, n° 142 du 23.6.2011.

Lien : www.b-capitalpartners.com/media/dwl/weber_2011_nzz.pdf

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch