

Discours

*Par Didier Burkhalter, conseiller aux Etats,
vice-président du Groupe libéral-radical de l'Assemblée fédérale, Neuchâtel*

La Suisse va-t-elle redécouvrir son esprit pionnier ?

(L'exposé oral fait foi.) **Quelles sont aujourd'hui les chances et les risques du PPP dans la politique des transports en Suisse ? Avant de donner la température actuelle en la matière, il faut rappeler d'où l'on vient. Question température du PPP, c'était quasiment la glaciation en Suisse il y a quelques années... Aujourd'hui, on peut dire que la glace a fondu, que l'on est prêt à imaginer une nouvelle ère, mais que l'on manque encore d'un véritable esprit pionnier.**

Situation de départ : la Suisse n'est pas (encore) à l'avant-garde

La Suisse politique n'est en effet pas à l'avant-garde du PPP en Europe. Loin s'en faut ! Elle le fut un jour, ou plutôt un siècle, lors de grandes réalisations pionnières des années 1800. Toutefois, depuis quelques années, sous la pression des nombreux projets nécessaires et des moyens publics limités, la politique de notre pays reprend conscience des potentialités de l'originalité au pouvoir. La Suisse est tout à fait capable de développer une ligne volontariste et efficace en la matière. Bref : après l'ère privée des transports du 19^{ème} siècle, puis la prise de pouvoir du public durant le 20^{ème} siècle, on commence un 21^{ème} siècle qui pourrait marquer l'avènement du public-privé.

Pour réussir, il faut éviter des pièges : en particulier, celui du combat dogmatique inutile entre les tenants du service public et ceux de la privatisation. Dans les débats politiques, certains en arrivent même à affirmer le plus sérieusement du monde qu'ils sont favorables au PPP pour autant que cela soit du partenariat public-public... Comme si l'association de la force du public avec les possibilités du privé allait nous faire perdre notre âme ! Il faut veiller à ne pas s'enliser dans ce sable mouvant des positions trop partisanses. Les projets en PPP sont avant tout une manière de réaliser un objectif d'intérêt général ; et même parfois de réaliser plutôt que de ne pas réaliser du tout, de tomber dans l'immobilisme (la plus mauvaise des politiques). Ce qui est loin d'être un service au public ; ce qui est loin aussi des objectifs de la politique des transports, notamment en matière d'écologie.

Autre piège à éviter : il ne faut pas tomber dans l'excès inverse et vouloir transformer les montages en PPP en remèdes-miracles applicables à tous les maux. Il s'agit au contraire de choisir soigneusement les projets qui s'y prêtent. Dans ce but, la connaissance technico-juridique et l'échange d'expériences, y compris avec l'étranger, doivent être intensifiés dans notre pays, de même que l'évaluation de projets-pilotes. De plus, le cadre légal et son application doivent être constamment adaptés, simplifiés et élargis, d'une part afin d'éliminer les freins à l'originalité et, d'autre part, pour inciter à envisager et comparer de nouveaux modèles. Enfin, il faut développer des solutions avec conviction, mais aussi avec professionnalisme, afin d'apporter des réponses convaincantes sur le fond.

Evolution récente dans le monde politique

Quelle est l'évolution récente ? En politique, on sait que les faits sont têtus ; mais la perception des faits est tout autant importante et s'avère même souvent déterminante. Pour ce qui est du PPP en général, cette perception des faits a évolué en Suisse depuis deux ou trois ans. Certes, elle reste encore actuellement influencée par beaucoup de préjugés, de méconnaissance. A entendre les réactions des politiciens sceptiques ou franchement opposés, souvent plus spontanées que fondées, le PPP ne serait imaginable que pour des projets en soi rentables ; il serait forcément plus cher que les montages financiers traditionnels du public ; en fait, on ne lui attribuerait que bien peu d'avantages, parfois pour la trop simple raison qu'on ne veut même pas les découvrir...

Malgré tout, l'idée que les chances du PPP sont réelles a fait son chemin, aidée en particulier par des réalisations populaires et spectaculaires comme les stades de sport.

L'impression que les risques liés au PPP valent la peine d'être pris commence à s'imposer. Evoqué plus régulièrement, l'instrument du PPP soulève un espoir grandissant. L'essentiel, aujourd'hui, est de ne pas décevoir cet espoir, de le concrétiser sur le terrain en infrastructures et en services d'intérêt général fort pour tous les citoyens et utilisateurs.

Une réussite en la matière dans le domaine des transports prendrait donc une dimension particulièrement convaincante.

Exemple de débats et de projets actuels

A Berne, le débat du PPP dans les transports a été lancé en particulier dans trois directions : le fonds d'infrastructure et les transports d'agglomération ; le fonds pour les grands projets ferroviaires (Finöv) et Rail 2030 ; et la question de l'assainissement du tunnel routier du Gothard.

Le fonds d'infrastructure et les transports d'agglomération

Ici, l'idée est tout simplement d'accélérer le mouvement grâce au PPP, de permettre un développement plus rapide des transports d'agglomération. Réaliser plus vite, c'est prendre des risques, mais c'est aussi disposer plus tôt de nouvelles chances, en particulier pour le développement économique des régions concernées, donc des emplois.

La Confédération veut donner une impulsion aux transports d'agglomération. Un montant de six milliards est prévu dans le fonds. Les moyens complémentaires des aggloms sont insuffisants pour réaliser rapidement et réussir ainsi l'indispensable « révolution » structurelle vers la société urbaine. Une solution : des investissements privés dans le cadre de PPP d'investissement et/ou d'exploitation, garantis par la Confédération.

C'est pourquoi j'ai proposé dans un postulat¹ déposé en juin 2007 de mettre le turbo pour les agglomérations. Il s'agit, d'une part, de simplifier le cadre administratif, et d'autre part, de promouvoir activement des mesures de financement en partenariat public-privé, en particulier en proposant à la Confédération de se porter garante. Le Conseil fédéral a donné un préavis positif et le Parlement a accepté ce postulat en octobre 2007. De plus, le chef du département fédéral des transports a fait savoir qu'il était favorable au principe de lancer des expériences PPP dans ce domaine.

Il faut pour cela des projets-pilotes, des pionniers dans les cantons et dans l'économie privée. En fait, le plus grand risque actuel est peut-être de ne pas trouver de tels pionniers, de tels « preneurs de risques »...

¹ 07.3332 Postulat Burkhalter Didier : Mettre le turbo pour les agglomérations
http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20073332

L'exemple du TransRUN, ce métro entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, qui s'inscrit dans le projet d'agglomération neuchâtelois², s'impose précisément en tant que projet-pilote dans ce domaine des transports d'agglomération. Il s'agit donc d'une nouvelle ligne de transports publics entièrement souterraine, permettant de relier les deux centres en une dizaine de minutes, soit trois à quatre fois moins qu'actuellement, de surcroît avec une fréquence accrue.

L'idée est de réaliser un financement entre la Confédération, peut-être les CFF et le privé ; plus précisément entre, d'une part, le fonds d'infrastructure de la Confédération (le projet ayant été reconnu par la Confédération dans la liste mise en consultation), d'autre part les CFF qui pourraient investir une partie des 120 millions qu'ils économiseraient en ne devant plus investir dans l'ancienne ligne et, enfin, pour la part cantonale, par des fonds privés dans le cadre d'un PPP. Pour financer l'investissement privé, nous disposerions du montant de l'amélioration du résultat d'exploitation de la nouvelle ligne (très attractive) par rapport à l'ancienne (très mauvaise, puisqu'elle n'attire même pas 10% du trafic actuel). On devrait aussi envisager une opération de plus-values immobilière aux alentours des nouvelles gares.

En d'autres termes, l'objectif, pour le secteur public cantonal, est double : investir dans l'intérêt général de la région sans s'endetter et stabiliser les charges financières globales tout en disposant d'infrastructures modernisées. Avec en gros les mêmes coûts d'exploitation globaux, y compris les charges financières (ou plutôt le loyer du PPP), on passe d'une « deux chevaux » à une Ferrari !

Le fonds pour les grands projets ferroviaires et Rail 2030

Créé en 1998, ce fonds doit permettre de supporter l'effort cumulé sur une seule génération – la nôtre ! – de plusieurs grands projets ferroviaires : les NLFA, Rail 2000, le raccordement aux LGV et les mesures antibruit. Le tout représente des dizaines de milliards de francs d'investissement public. Des partenariats public-privé pourraient être envisagés dans deux directions : d'abord concernant le financement du fonds lui-même et, ensuite, s'agissant de projets concrets, en particulier de ceux qui sont renvoyés aux calendes grecques (ce que l'on appelle Rail 2030...) parce qu'ils ne peuvent pas être financés par les moyens du fonds.

Le financement du fonds, tout d'abord. Comme les recettes affectées au fonds ne sont pas suffisantes dans la première moitié de la vie du fonds, celui-ci reçoit des avances de la part

² 06.3730 Interpellation Burkhalter Didier : Projet d'agglomération neuchâtelois
http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20063730

de la Confédération, qui se refinance elle-même ensuite sur le marché des capitaux. Les avances au fonds sont frappées d'un taux d'intérêt particulièrement élevé (en l'occurrence 4,5%). Dans le cadre du Conseil des Etats, nous avons proposé de revoir le fonctionnement du fonds, de l'optimiser en particulier au niveau des taux d'intérêts sur les avances. On pourrait imaginer un partenariat lié au financement à taux fixe des avances prévues sur une longue durée. Un taux fixe de l'ordre de 3% permettrait de dégager des moyens pour environ 2 milliards de francs par rapport au calcul actuel, soit plus de 100 millions par an qui pourraient être affectés directement à la réalisation de projets d'infrastructure plutôt que de servir à payer des intérêts. La situation actuelle des marchés financiers pourrait paradoxalement s'avérer favorable en la matière.

Dans le cadre de la sous-commission financière des Etats, j'ai également proposé d'étudier le financement partiel et temporaire des avances au fonds pour les grands projets ferroviaires par l'intermédiaire de l'autre fonds de la Confédération, le fonds d'infrastructure. Ce dernier, en effet, dispose actuellement d'une fortune de l'ordre de 2 milliards (non rémunérés), avant de l'utiliser pour financer les projets qui se construiront dans quelques années.

En plus de cette optimisation purement financière, le parlement, sur la base de nos propositions au Conseil des Etats, a fixé dans la loi sur le développement de l'infrastructure ferroviaire un mandat d'étude pour le recours aux partenariats public-privé. Le but est d'apporter des alternatives pour l'infrastructure ainsi que pour la maintenance et l'entretien. Les résultats sont attendus d'ici la fin de l'année prochaine dans le cadre du message sur Rail 2030. Il s'agit aussi d'optimiser la répartition des risques et d'inciter plus fortement à respecter les coûts et les délais. A l'étranger, des études démontrent les résultats très favorables des PPP dans ces domaines, notamment en matière de transport.

Prenons un exemple à « creuser » : débloquer en PPP non seulement la troisième voie ferroviaire entre Lausanne et Genève, mais toute la ligne du Pied-du-Jura ; au lieu d'imaginer uniquement un financement par de nouvelles taxes ou de nouveaux reports (freinant la croissance et chargeant l'environnement), ou encore par un préfinancement endettant les cantons, il s'agirait d'accroître les capacités et la rentabilité de la ligne (quitte à mieux adapter le prix du sillon aux réalités économiques), et d'affecter cette augmentation de rentabilité à la rémunération d'un investissement privé.

J'aimerais ici encore insister sur le potentiel d'amélioration en liant le développement des transports publics et les opérations immobilières, tout spécialement dans le cadre élargi des

gares ou de nouveaux sites comme des parcs technologiques par exemple. Il est d'ailleurs intéressant de voir que dans les objectifs stratégiques assignés aux CFF, le Conseil fédéral prévoit que l'unité Immobilière des CFF devrait verser chaque année 150 millions de francs de paiements compensatoires à la division Infrastructure. Dans les faits, cela ne fonctionne pas aussi bien : ainsi, alors que l'année 2008 a été historiquement bonne en termes immobiliers, l'essentiel des bénéfices n'a pas été versé à l'infrastructure de transport mais à l'assainissement de la caisse de pensions de l'ancienne régie fédérale... Je suis convaincu qu'il existe des perspectives prometteuses dans la mise en valeur immobilière grâce aux transports publics et donc dans des montages permettant le financement partiel du développement de l'infrastructure grâce à la plus-value occasionnée sur les terrains proches. Là aussi, il faut un esprit pionnier !

J'imagine encore une autre possibilité de financement, même si je la garde en réserve pour le moment compte tenu de son originalité. Cela concerne l'intervention de la Confédération pour stabiliser le secteur financier suisse. Dans ce cadre, la Confédération a donc octroyé à UBS un emprunt obligatoire de 6 milliards de francs. Cet emprunt court sur une période de deux ans et demi et les intérêts – qui sont de 12,5% par an, donc au total de 2 milliards de francs - sont dus même si la Confédération replace ses titres par anticipation sur le marché privé. Au cas où l'opération s'avérait finalement positive et donc que l'intervention publique en faveur de l'économie privée se concluait par une réussite, je pense qu'il serait juste de le montrer à la population très concrètement. L'idée serait alors d'affecter une partie des deux milliards d'intérêts au financement des grands projets ferroviaires utiles à l'ensemble du pays, par exemple aux raccordements aux liaisons à grande vitesse.

L'assainissement du tunnel routier du Gothard

Enfin, revenons au trafic individuel et routier avec l'assainissement programmé du tunnel routier du Gothard. Là aussi, le Conseil des Etats a décidé de suivre ce dossier de près. De deux points de vue qui devraient s'additionner : d'une part, par l'intermédiaire de la commission des transports, et d'autre part par celle des finances.

La commission des transports a fait voter sans opposition un postulat³ demandant d'étudier l'ensemble de la problématique et évoquant notamment la possibilité de construire un deuxième tube. Dans ce cadre, le postulat demande diplomatiquement s'il existe « des solutions réalistes de financement ou de cofinancement par des tiers (par exemple en partenariat public-privé).

Quant à la commission des finances, elle a décidé d'agir de manière proactive afin de pousser le Conseil fédéral et l'administration à envisager pleinement toutes les solutions et leurs conséquences économiques et financières de manière globale. Il est important à mes yeux, pour l'avenir des transports du pays, de s'assurer dès maintenant que l'on ne sous-estime pas les désavantages des variantes a priori retenues et les avantages d'une solution en PPP.

La nécessité de l'esprit de pionnier

Les chantiers politiques sont à l'évidence nombreux en matière de transports. De plus, ils présentent des dimensions très grandes, de portée vastes, souvent internationale, et jouent un rôle déterminant pour l'avenir économique, écologique et social de la Suisse. En outre, ils se concentrent dans le temps sur une seule génération, sur les trente premières années de ce 21^{ème} siècle.

Les enjeux sont donc importants, de même que les défis. Les risques et les chances s'offrent à notre génération. Et c'est à nous qu'il appartient de décider de les prendre ou non. De faire preuve, ou non, dans le monde politique mais dans le monde économique aussi, d'un véritable esprit pionnier.

DB / avril 2009

³ 09.3000 Postulat CTT-E : Assainissement du tunnel routier du Saint-Gothard
http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093000