



Seul le texte prononcé fait foi!

**Réflexions sur une gestion des infrastructures professionnelle et basée sur le partenariat
Le point de vue des villes**

**Exposé de Marcel Guignard, président de l'Union des villes suisses et maire d'Aarau
Journée nationale des infrastructures, Fédération Infra, 3 novembre 2010, Berne**

En Suisse, les villes et les communes possèdent la moitié des infrastructures appartenant aux pouvoirs publics. La population a une grande confiance dans les communes en tant que fournisseurs de prestations. A raison : l'état des infrastructures est relativement bon, du moins en comparaison internationale. Dans la concurrence internationale, la qualité élevée des infrastructures suisses – indépendamment du niveau des autorités responsables – est un avantage essentiel du site économique Suisse. Nous ne devons en aucun cas mettre en péril cet avantage.

Dans le courant de ces prochaines années et décennies, il s'agira, premièrement, d'entretenir ces infrastructures de manière efficace et, deuxièmement, de les adapter à l'augmentation et à l'évolution des besoins. Dans ces deux domaines, les villes, notamment, sont confrontées à des défis considérables. Aussi bien l'entretien que le développement des infrastructures existantes exigent un horizon de planification à long terme, sans même parler de la réalisation de nouveaux réseaux. Dans ce sens, le rapport de la Confédération sur les infrastructures représente une tentative importante de mener une réflexion sur le très long terme et de poser des jalons permettant une gestion durable des infrastructures.

Rapport incomplet sur les infrastructures

Le rapport de la Confédération sur les infrastructures nationales constitue toutefois une base insuffisante pour cela. Il présente un défaut fondamental en ne tenant pas compte des infrastructures communales. Il ne s'agit de loin pas d'un détail. Pour ne donner que quelques exemples : plus de 50'000 km de routes communales, dans lesquelles plus d'un milliard de francs ont été investis en 2008, presque 50'000 km de canalisations d'eaux usées et 53'000 km de conduites d'eau, 14'000 km conduites de gaz. A cela s'ajoute la distribution du courant, les stations d'épuration, les captages d'eau, etc.

Mais ce n'est là qu'un des aspects. L'efficacité des infrastructures dépend le plus souvent de l'interaction harmonieuse entre les différentes parties et hiérarchies des réseaux, qui peuvent être du ressort de différents niveaux d'autorités. Le domaine de la mobilité constitue un exemple d'école. Dans le réseau routier, l'interdépendance des réseaux de routes communales, cantonales et nationales est évidente. Dans les grandes agglomérations, la part du trafic local représente jusqu'à 80 pour cent du trafic autoroutier. Inversement, un bouchon sur l'autoroute près de Winterthur entraîne une augmentation de 25 pour cent du trafic sur le réseau urbain, déjà surchargé. D'autres centres urbains connaissent des situations similaires. Les infrastructures des TP dans les villes sont étroitement liées au réseau ferroviaire national. Celui-ci représente la base infrastructurelle des RER, qui forment à leur tour l'épine dorsale du trafic d'agglomération. Cette interdépendance peut aller très loin. Ainsi, une gestion efficace des parkings dans les centres-villes, par exemple, requiert des capacités suffisantes



des TP régionaux et nationaux. Les systèmes de transport doivent être continus ! De plus, les villes ne peuvent jouer efficacement leur rôle de stimulateur dans l'intérêt de l'ensemble du pays que si elles sont bien raccordées aux réseaux nationaux et internationaux de transport à grande distance.

Une offre de prestations efficace repose sur une approche globale au niveau de l'organisation. Cela vaut pour le trafic comme pour la distribution de courant et l'évacuation des eaux usées. Une telle offre implique une coopération intensive entre les différents niveaux de responsabilité. Le développement et le maintien à long terme de nos réseaux dépendra fortement de la bonne interconnexion des différents réseaux, qu'ils soient propriété de la Confédération, des cantons ou des communes, et de l'amélioration de cette interconnexion.

Défi du trafic d'agglomération

Pour les villes, la priorité va aux infrastructures de transport. Entre 2000 et 2030, le trafic voyageurs par la route et le rail augmentera de 15 à 29 pour cent, selon les scénarios. On peut s'attendre à ce que cette augmentation soit plus forte dans les grandes agglomérations. Sans compter que l'évolution effective dans le domaine de la mobilité a jusqu'ici toujours dépassé les prévisions. Or, dans les grandes agglomérations, les systèmes de transports sont justement déjà à la limite de la saturation, et cette limite est de plus en plus souvent dépassée. La réalisation de projets de transport dans les centres urbains densément construits est toutefois techniquement et politiquement très complexe. De plus, ces projets sont chers, en valeur absolue. Mais même s'ils exigent un effort financier important, ils présentent très souvent un rapport avantages/coûts remarquable. Conclusion : c'est dans les villes que se situent les besoins les plus importants, mais parallèlement, c'est là aussi que les responsables sont confrontés aux plus grandes difficultés lorsqu'il s'agit de répondre à ces besoins.

La création du fonds d'infrastructure a été une percée politique pour la maîtrise de ces défis dans le trafic d'agglomération. La politique fédérale a reconnu que le bon fonctionnement du trafic d'agglomération était un élément d'importance nationale. La Confédération a ainsi une responsabilité à assumer, en particulier au plan financier. Il est prévu de consacrer 6 milliards de francs du fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération. Un nombre considérable de projets de transport importants ont pu être favorisés par ce cofinancement de la Confédération. Mais les moyens prévus dans le fonds d'infrastructure ne suffisent de loin pas à financer tous les projets nécessaires. Le Parlement a récemment voté un versement unique de 850 millions de francs en faveur du fonds, afin d'assurer sa liquidité. Aux yeux de l'Union des villes suisses, il est impératif de maintenir dans une mesure appropriée la solution exemplaire constituée par ce fonds, après épuisement des crédits actuels.

Politique financière problématique

En considérant la politique financière actuelle de la Confédération, même les projets les plus nécessaires, comme le financement suffisant du trafic d'agglomération et des transports, semblent toutefois remis en question d'une manière générale. Ainsi, dans le courant de ces prochaines années, on utilisera pour l'entretien des infrastructures ferroviaires des moyens financiers en principe prévus pour le développement des infrastructures. Un préjudice dangereux. De plus, le programme de consolidation et l'examen des tâches de la Confédération prévoient des coupes dans le domaine des transports. Le programme de consolidation prévoit des coupes dans le fonds d'infrastructure en 2013. Ce faisant, il



entre en contradiction fondamentale avec le besoin de rattrapage, notamment dans le domaine du trafic d'agglomération, dû à des années de négligence.

Dans le cadre de l'examen des tâches de la Confédération, le Conseil fédéral veut définir des priorités. On peut le saluer. En revanche, c'est manquer totalement de discernement, que de prévoir des coupes aussi massives, justement dans le domaine des transports, qui est essentiel pour l'économie et la société. Une croissance nominale de 2 pour cent du budget doit rester possible – cela ne correspond même plus à la croissance annuelle que nos infrastructures de transport doivent aujourd'hui déjà absorber. Et cela ne tient aucun compte de la croissance des réseaux de transports, du besoin d'entretien élevé et croissant avec le développement des réseaux et, partant, des aspects sécuritaires. Avec de telles prémisses, on ne saurait parler d'un maintien du fonds d'infrastructure. Compte tenu des défis à relever dans le domaine du trafic d'agglomération, ce serait catastrophique. La qualité de vie dans les villes serait remise en question, le site économique Suisse affaibli.

Cela n'est dans l'intérêt ni des villes, ni du pays. Des approches orientées vers l'avenir exigent une combinaison de concepts de financement réalistes et de solutions novatrices du côté des infrastructures. Cela vaut pour l'ensemble du secteur des infrastructures, et pas seulement pour la mobilité. Au lieu de priver de sa substance cette solution pourtant exemplaire du fonds, elle devrait tenir lieu de solution de financement durable pour d'autres secteurs des infrastructures.

D'autres infrastructures requièrent également un financement important. Par exemple l'eau.

Le secteur des transports n'est pas le seul à présenter un besoin de financement. L'entretien des infrastructures présente également des lacunes. Ainsi, les conduites d'eau potable et d'eaux usées ont une durée de vie d'environ 80 ans. A bien des endroits, ces conduites ont atteint la moitié de leur durée de vie. Les deux tiers des canalisations d'eaux usées ont été posées dans le courant de ces 50 dernières années. Comme bien souvent, les villes ont joué un rôle précurseur dans la pose de ces canalisations. Plus de la moitié de ces dernières date probablement d'avant 1960. Le besoin d'assainissement va donc nettement augmenter, au cours de ces vingt prochaines années. Dans les communes rurales, cette augmentation n'est attendue que plus tardivement.

Dans le domaine de l'eau potable, on observe également des différences entre ville et campagne. Ainsi, les infrastructures de l'alimentation en eau potable dans les villes ont entre 30 et 60 ans. Dans le cadre d'une gestion professionnelle des infrastructures, les travaux d'entretien sont combinés avec d'autres mesures d'assainissement et se font par conséquent avec une certaine régularité. Dans les régions rurales, les réseaux sont généralement nettement plus âgés, parfois nettement au-delà de 80 ans. Cela a des conséquences, par exemple en ce qui concerne les pertes d'eau. Dans ce domaine, de nombreuses communes devront faire face à des travaux importants, à court ou à moyen terme. Cette situation est délicate du fait que les coûts d'amortissement ne sont souvent pas répercutés sur les consommateurs et ne sont donc pas directement couverts. Une réaction judicieuse serait une augmentation à long terme et échelonnée du prix de l'eau. A défaut d'une telle augmentation, il faut s'attendre, dans quelques décennies, à des hausses massives pouvant atteindre 250 pour cent. Pour les eaux usées, on dispose, à l'échelle nationale, des bases légales réglant le financement de la conservation de la valeur. Ce n'est pas le cas pour l'eau potable. Dans ce domaine, il manque des solutions pour le financement à long terme de l'entretien des infrastructures. Les réflexions doivent

surtout porter sur l'organisation à plus grande échelle de la gestion des infrastructures, en fonction de la dimension naturelle du réseau.



Capacité de télécommunication conforme aux besoins

Dans les télécommunications, l'accent doit être mis sur leur développement conforme aux besoins et non sur la conservation de la valeur, contrairement à ce qui est le cas pour les infrastructures liées à l'eau potable et aux eaux usées. L'augmentation des performances des infrastructures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication a entraîné des changements fondamentaux, au cours de ces vingt dernières années. Il n'en ira pas autrement dans les années qui viennent. Aujourd'hui déjà, la demande de bande passante augmente de 160% par an. Dans les centres urbains, les capacités de transmission ne pourront être assurées à moyen terme qu'au moyen de fibres optiques. Un réseau performant de fibres optiques deviendra un avantage concurrentiel, dans un proche avenir. Afin de ne pas générer des coûts inutiles pour l'économie publique, la mise en place de cette infrastructure doit se faire, si possible, de manière coordonnée. Plusieurs conventions entre entreprises communales de distribution d'énergie et acteurs du secteur des télécommunications ont fixé le cadre et les lignes directrices de l'exploitation future. L'avenir dira si les conventions actuelles garantiront un accès ouvert et des offres attrayantes à des prix intéressants. Si nécessaire, une réglementation supérieure devra empêcher que des effets d'oligopole ralentissent la mise en place d'offres attrayantes et renchérissent l'accès pour les clients.

Des infrastructures de communication suffisantes ont le potentiel de contribuer à la maîtrise des défis liés à d'autres secteurs d'infrastructures. Si, par exemple, la mobilité des personnes peut être remplacée par la mobilité des données – à travers le travail à domicile ou la flexibilisation du temps de travail – cela permettra de décharger les infrastructures des transports physiques, ou au moins de mieux les utiliser. Il est essentiel de tout mettre en œuvre pour développer et densifier les agglomérations vers l'intérieur. La densification améliore l'efficacité de la mobilité. Dans les structures urbaines bien mélangées, l'habitation, le travail et les loisirs sont plus proches. Et la réalisation d'infrastructures de TP performantes devient plus attrayante, grâce à l'agrandissement du cercle des utilisateurs ayant directement accès à l'offre. Dans les villes, la densification n'est pas toujours simple, en raison de l'espace disponible déjà restreint. Des études et des réalisations concrètes montrent cependant que cela est possible et permet de créer ou de maintenir une qualité de vie élevée.

Principaux constats, en guise de conclusion

- Pour les consommatrices et les consommateurs, l'accès aux infrastructures existantes et à mettre en place doit rester simple et le plus avantageux possible, sur la base d'une conservation de la valeur garantie à long terme. Ce n'est qu'ainsi que les infrastructures des technologies de l'information et de la communication pourront pleinement jouer leur rôle d'avantage concurrentiel du site.
- La gestion des réseaux d'eau potable et d'eaux usées doit être organisée intégralement sur l'ensemble du bassin de population. Des coopérations régionales dans des périmètres appropriés sont essentielles pour une gestion économique des infrastructures.
- Une politique d'aménagement durable doit coordonner les transports et l'habitation de manière à ne pas éloigner encore plus l'habitation, le travail et les loisirs, et à éviter une augmentation incontrôlée du besoin de mobilité. Dans ce cadre, les programmes d'agglomération trans-



ports et habitation représentent un instrument efficace. Leur financement dépend fortement d'un fonds d'infrastructure suffisamment doté. La liquidité de ce dernier doit être assurée.

- Au moins à court ou à moyen terme, la demande de mobilité va malgré tout augmenter. Afin d'assurer le financement des développements et de l'entretien qui en découlent, il s'agit d'étudier de nouvelles voies pour le financement des transports – mot clé : tarification de la mobilité. Les nouvelles approches ne doivent toutefois pas menacer les points forts de notre système de transport, et notamment l'accès aisé et la simplicité de la structure des prix des transports publics.
- Les nouvelles approches pour le financement des transports doivent être basées sur un réseau cohérent, défini selon des critères fonctionnels. Dans ce cadre, les rapports de propriété relatifs à une route ou à une voie ferrée ne jouent aucun rôle. La prise en compte du niveau communal dans la définition des objectifs, des réseaux et des réseaux est indispensable.