CAIRN
chercher : repérer : avancer

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :
http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=FLUX&ID_NUMPUBLIE=FLUX_072&ID_ARTICLE=FLUX_072_0004

La Suisse est-elle un espace première classe ?

par Géraldine PFLIEGER

| Métropolis | *Flux*

2008/2-3 - N° 72
ISSN 1154-2721 | pages 4 à 12

Pour citer cet article :
— Pflieger G., La Suisse est-elle un espace première classe ?, *Flux* 2008/2-3, N° 72, p. 4-12.

Distribution électronique Cairn pour Métropolis.
© Métropolis. Tous droits réservés pour tous pays.
La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La Suisse est-elle un espace première classe ?

Géraldine Pflieger

« Alors, installés dans la solitude de notre jardin alpestre, ne pouvant communiquer avec les autres que par des cols, des pertuis, des tunnels ou des ponts, on s'est serré les coudes, on s'est mis à penser ensemble, à agir ensemble, puisqu'on était contraints, par force naturelle, à vivre sous le même climat ; insulaires, comme les Anglais, mais à notre façon. Les routes, plus tard les voies de chemins de fer et les canaux, plus tard encore les pylônes porteurs de câbles électriques nous ont pris dans leur réseau, comme dans les mailles d'un filet ».

Jean Villard Gilles, « Le Suisse », 1978

La Suisse offre à ses visiteurs et ses résidents l'image d'un territoire doté d'une forte densité de réseaux, d'un maillage resserré et d'une hiérarchisation scrupuleuse de sa desserte. Plus qu'ailleurs, les réseaux sont apparus comme des instruments politiques de constitution de territoires emboîtés, municipal, cantonal et national. La Suisse s'est historiquement fédérée autour d'un projet économique et technique : à l'échelle européenne, la gestion des cols et des percées alpines, à l'échelle nationale, la solidarisation de territoires potentiellement dissociés aux plans linguistique, culturel, politique et spatial.

Le dossier de la revue *Flux* s'intéresse aux fondements historiques, aux mécaniques territoriales et politiques ainsi qu'à l'avenir du maillage suisse. En explorant le cas helvétique, nous souhaitons discuter la problématique suivante : la Suisse est-elle un espace première classe au cœur de l'Europe (1) ?

Les principaux espaces première classe de la planète sont d'échelles métropolitaine ou infra-métropolitaine, tels un quartier d'affaire londonien ou une ville-État asiatique disposant d'un extraordinaire niveau de connectivité (Graham, 2000). Ce sont des espaces première classe qui déclassent d'autres espaces voisins, de deuxième ou de troisième catégories, comme des bidonvilles ou des quartiers pauvres. Nous montrerons qu'à l'inverse des principaux espaces première classe du monde, le maillage suisse n'est pas exclusif, il ne marginalise pas les portions de territoire et les usagers les moins bien dotés. La spécificité de la Suisse est d'offrir une desserte de haut niveau, tout en perpétuant les idéaux fondateurs de cohésion et d'égalité. En ce sens nous défendrons la thèse que la Suisse tout entière représente un espace-réseau qualitatif de grande échelle, au centre de l'Europe. Nous nous appuierons sur les articles rassemblés dans ce numéro pour comprendre l'ancrage historique du maillage suisse (1) et les principes politiques et gestionnaires aux sources de cette desserte de qualité, mixant interventionnisme étatique et intérêts industriels (2). Dans un troisième temps, nous discuterons du rôle de la frontière et du rapport entre centralité et isolement, entre le territoire suisse et les espaces européens environnants. Enfin nous évaluerons les transformations du maillage suisse au fil des réformes et les controverses politiques dont il est actuellement l'objet.

Le maillage suisse : une histoire comme les autres ?

À l'image de ses voisins européens, l'histoire des réseaux techniques en Suisse est marquée par la glorification des

prouesses techniques, en particulier dans le secteur ferroviaire: les viaducs, les tunnels, l'électrification et l'extraordinaire densité du réseau. Une épopée restituée par des ingénieurs-historiens qui témoigne de la persistance d'une certaine nostalgie des conquêtes techniques et du rôle symbolique des réseaux aux sources mêmes de la Nation. L'empreinte symbolique des prouesses techniques ne doit pas être réduite aux seuls chemins de fer. Au XXe siècle les grands travaux hydrauliques et hydroélectriques ont transformé les régions de montagne et les vallées. Emmanuel Reynard rappelle comment, sous l'emprise de certaines corporations professionnelles (ingénieurs forestiers et hydrauliciens), les objectifs de gestion des risques naturels ont justifié une artificialisation presque aboutie des cours d'eau. De même, l'exploitation de l'énergie hydraulique a conduit à des aménagements de grande envergure. Les ouvrages les plus complexes ont tiré un profit maximum des caractéristiques naturelles des bassins versants pour alimenter des barrages réservoirs grâce à un réseau de galeries souterraines. Le gigantisme des travaux réalisés a été soutenu par des coalitions politiques larges, rassemblant les intérêts de l'hydroélectricité, de l'agriculture et des villes; des coalitions cimentées par des conditions d'accès à l'eau et à l'électricité avantageuses.

Cependant, l'histoire des petits trains suisses et des grands travaux pose le décor mais ne prend pas la distance requise à l'égard des idéaux modernes qui l'ont fondé. Les historiens des chemins de fer Jonas Steinmann et André Kirchhofer rappellent à juste titre comment les narrations historiques valorisent systématiquement le caractère exceptionnel du maillage ferroviaire suisse, sans en appréhender les fondements économiques et politiques. À plus large échelle, le rôle des réseaux techniques dans la constitution des nations, des régions ou des agglomérations – dans le formatage des territoires politiques, leurs délimitations, leurs mises en cohérence et leur croissance – a été souligné à de nombreuses reprises par les historiens des systèmes techniques. Ce processus représente une tendance générale, observable dans l'immense majorité des pays développés de la seconde moitié du XIXe siècle jusqu'à la fin des années 1970. Mais la Suisse fait exception par l'intensité et par les origines de l'idéal moderne qui s'y est déployé. La fonction politique des réseaux y est exacerbée au regard de ses voisins européens, pour trois raisons.

La première tient à l'espace, dans sa dimension la plus formelle: sa topographie. En analysant le rôle du transport de l'eau dans la reconfiguration des territoires au fil du temps, Emmanuel Reynard souligne le rôle des canaux d'irrigation (bisses) qui ont contribué à la solidarisation, parfois conflictuelle, d'espaces agricoles distants, entre l'amont et l'aval des bassins versants. L'exemple des bisses témoigne des deux fonctions récurrentes des réseaux en Suisse: une possibilité d'affranchissement du déterminisme physique et ce faisant une fonction de rapprochement, de mise en relation, d'espaces de pouvoir (communautaires, municipaux, cantonaux et nationaux) jusqu'alors éclatés. Quatre siècles après les bisses, la construction des chemins de fer, des systèmes hydrauliques, puis des lignes électriques a été sans cesse motivée par une volonté de transgression des barrières naturelles, grâce à des viaducs, aqueducs et tunnels. L'ensemble des vallées et des plateaux qui composent la Suisse ont été progressivement mis en système grâce à des liens entre diverses régions linguistiques, diverses cultures et divers cantons ou parties de cantons.

Le deuxième facteur d'exacerbation du rôle des réseaux reste, encore à ce jour, corrélé à l'ambition d'indépendance énergétique d'un petit pays, neutre et par conséquent plus contraint à l'autonomie que ses voisins. Les articles de Serge Paquier et d'Emmanuel Reynard montrent par exemple le rôle joué par l'absence de charbon dans l'essor de l'hydroélectricité. À l'image des barrages français voisins dont certains arborent la devise « le Rhône au service de la Nation », la Suisse s'est appuyée sur l'eau pour structurer son industrie le long des vallées et dans les villes pourvues d'eau sous pression, pour mailler son réseau ferroviaire et s'assurer une relative indépendance énergétique (Paquier, 2001).

La troisième spécificité helvétique réside dans l'exploitation des synergies entre réseaux. Ces synergies sont de deux types. Les premières sont les subventions croisées entre des réseaux bénéficiaires et d'autres structurellement déficitaires. Alex Fischer rappelle par exemple que le téléphone a constitué une rente structurelle dans le développement des PTT. Cette rente a soutenu le maillage de bureaux de poste et, de façon plus exceptionnelle, le développement du réseau public de car postal le plus fin du monde. Le deuxième type de synergies, plus original celui-ci, est d'ordre sectoriel. Serge Paquier parle ainsi de *cross fertilisation* et explique comment, à l'échelle urbaine, les ingénieurs travaillant au service des villes de Genève ou de Zurich furent des acteurs déterminants de la conception de synergies de production entre services à vocation sanitaire (eau potable) et énergétique (force motrice). Quelques années plus tard, à la fin des années 1880, les avancées technologiques opé-

rées dans le domaine des forces motrices urbaines soutiennent l'essor de l'hydroélectricité et l'électrification précoce des chemins de fer.

Ces trois spécificités ont contribué, en Suisse, à l'avènement d'un idéal moderne d'infrastructure qui s'est diffusé au plan national dans les domaines du transport de l'eau, des chemins de fer, du télégraphe puis du téléphone, de la poste, du réseau de car postal, de l'hydroélectricité et de la distribution d'énergie, et au plan local à l'essor de services industriels d'eau, d'électricité, de gaz et de transports urbains. Au cours des années 1990, cet idéal s'est prolongé par le déploiement de l'offre d'autopartage Mobility, décrite par Michael Flamm, qui va jusqu'à appliquer le concept de réseau au transport individuel, en créant le premier système d'autopartage d'échelle nationale au monde, avec une couverture quasi universelle du territoire. Ainsi, l'idéal suisse est caractérisé par le développement d'innovations technologiques et gestionnaires, sans cesse renouvelées, au service d'un maillage égalitaire assurant la connexion de territoires potentiellement éclatés au plan politique et culturel.

Avec une genèse et des motivations spécifiques, la Suisse suit une histoire européenne commune qui a pu être théorisée entre autres par Stephen Graham et Simon Marvin (2001). Ces derniers ont formalisé le modèle d'intégration par les réseaux grâce à la notion d'idéal moderne d'infrastructure, un idéal de desserte marqué par des monopoles publics ou privés délivrant un service à des niveaux de qualité et des tarifs standardisés, et s'appuyant sur des subventions croisées entre différentes catégories d'utilisateurs et de territoires. Toutefois, l'historien Robert Millward (2005) a montré comment ces idéaux ont pu être supportés par une grande variété de modes de gestion en Europe. Quels modes de gestion sont à l'origine du maillage suisse ?

Le royaume de la gestion publique

Au plan local, le municipalisme s'impose progressivement en Suisse à la fin du XIXe siècle. Serge Paquier et Emmanuel Reynard rappellent que la gestion publique municipale se diffuse après de premières phases de gestion privée dans le domaine du gaz et l'eau potable dans la majorité des villes suisses. Dans le sillage de Berne, de Zurich puis de Genève, la totalité des villes suisses abandonnent l'option privée à la fin du XIXe siècle et créent de puissants services industriels regroupant le gaz, l'eau et l'électricité.

Ces services s'inscrivent dans une filiation directe avec le modèle municipal allemand. Ils reposent sur trois principes communs : le développement de synergies de coûts entre services (l'énergie hydraulique puis l'électricité financent l'eau et le gaz) ; les services doivent être globalement bénéficiaires et non subventionnés par les villes ; enfin, l'intégration multiservice se double d'une intégration territoriale. Ainsi les services des villes-centre ont progressivement desservi les communes alentour sans que soient pour autant créées d'institutions intercommunales. Une « supracommunalité de tuyaux », où la ville-centre a géré et distribué le service dans les communes périphériques en générant des excédents suffisants pour financer des coûts de centralité (théâtres, opéra, espaces publics, piscine, équipements d'agglomération). L'interview de Daniel Brélaz, ancien responsable des services industriels et actuels syndic de Lausanne, souligne que le rôle de péréquation intercommunale des services reste d'actualité.

Cependant, par contraste avec les *Stadtwerke* allemands, les *industrielle Werke* suisses disposent d'une forte spécificité : ils restent politiquement et financièrement peu autonomes à l'égard des municipalités. Cette spécificité trouve racine aux origines de la municipalisation. Les services industriels ont d'emblée été conçus comme un instrument de financement des budgets publics et non comme une entreprise autonome. Le capitalisme urbain suisse est donc un exemple original de capitalisme public d'inspiration privée ancré sur des objectifs de rentabilité élevés. Une rentabilité renforcée par le périmètre des services industriels. À l'inverse de l'Allemagne, les transports publics urbains sont en général placés dans des services distincts des réseaux domiciliaires, les premiers étant structurellement bénéficiaires, les seconds structurellement déficitaires et financés par des subventions des communes et des cantons.

Au plan national, deux industries de réseaux ont bénéficié d'une gestion intégrée à l'échelle de la Confédération : les chemins de fer et les PTT. Les premières concessions privées pour le téléphone dans la région de Zurich ont suscité conflits et polémiques pour l'accès au réseau des municipalités périphériques et poussé au rachat par la Confédération. Alex Fischer montre que la desserte égalitaire du téléphone se situe dans la continuité des idéaux ayant guidé la diffusion rapide du télégraphe à travers le pays, quelques décennies auparavant. La desserte de l'ensemble des cantons est obtenue dès 1896 ; une desserte égalitaire soutenue par des subventions croisées des communications internationales vers les appels nationaux et

locaux, des villes vers les régions périphériques. Pour les chemins de fer, les premières concessions cantonales privées furent un échec et conduisirent à la progressive nationalisation des principales compagnies, au transfert des concessions de l'échelle cantonale à l'échelle nationale en 1872, puis à la création des Chemins de fer fédéraux (CFF) en 1902. Les motifs de nationalisation identifiés par Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Felix Buchli et Markus Rieder résultent de la baisse de rentabilité des opérateurs privés, étouffés par d'importantes obligations d'extension de lignes et par les obligations de service public d'ordre militaire et économique qui pesaient sur elles. Les puissantes compagnies privées, qui avaient soutenu le développement rapide du réseau suisse à partir de 1850, voyaient leur rentabilité s'éroder, faisant peser des risques sur le degré d'indépendance nationale des compagnies. En pratique, la nationalisation a été approuvée en votation en 1898 et ses partisans affichaient le slogan « les chemins de fer suisses appartiennent au peuple suisse ». Ainsi, alors que la Suisse participe d'un mouvement commun de création de régies nationales des PTT au cours des années 1890 (2), la nationalisation des chemins de fer est très précoce dans le paysage européen et témoigne de la volonté de la Confédération de s'appuyer sur le rail pour solidariser militairement et économiquement son territoire.

Au côté des grands services industriels municipaux et des grandes régies publiques nationales, des compagnies de chemins de fer locales ou cantonales subsistent pour la gestion des lignes desservant des régions périphériques ou offrant un service touristique. Les compagnies détenues par des cantons et des municipalités, n'ont pas acquis d'autonomie financière et ont été maintenues sous perfusion de la Confédération. Jonas Steinmann et André Kirchhofer expliquent que le soutien aux compagnies locales n'aurait pas été possible sans l'intense lobbying, au plan fédéral, des milieux agricoles et des intérêts des régions rurales. Dès lors, les entreprises locales de chemins de fer ont été massivement soutenues par la Confédération dès 1918, avec une nette accélération en 1958 et jusqu'à la réforme de régionalisation de 1995. Ces aides étaient conçues comme une compensation des obligations de service public au titre de la participation au développement économique et au désenclavement des territoires.

La construction et la pérennisation du maillage ont été soutenues par une gestion publique structurante et d'importants financements publics, y compris à l'égard de compagnies tierces. Cette desserte reflète la richesse économique, fiscale et sociale du pays mais également le rôle du secteur bancaire dans le financement des investissements dans les réseaux nationaux et locaux.

Les frontières, barrières ou liens ?

La description du chansonnier Jean Villard Gilles, en exergue de cette introduction, met en relief l'isolement de la Suisse, bien maillée en son sein mais séparée de ses voisins. Cette interprétation apparaît cependant caricaturale si l'on se souvient de l'histoire des chemins de cols puis des percées alpines qui ont pu faire de la Suisse un carrefour de l'Europe. Dans un premier temps, entre le XIIIe et le XIVe siècle, les chemins de cols, fastidieux et lents à passer, ont suscité le développement des villes carrefours aux portes des passages. Puis, au cours des XVIIe et du XVIIIe siècle, le contrôle des flux transalpins devient stratégique. L'affirmation des Etats comme puissances territoriales passe par la création des premières routes carrossables (Torricelli, 2002). La route devient un instrument de contrôle du territoire, mais l'accélération des flux permise par ces nouvelles voies va affaiblir la puissance économique des villes alpines. Plus tard, les premières lignes de chemins de fer vont permettre le développement du chapelet de villes industrielles, puis du tourisme, le long des vallées, grâce au percement des tunnels du Gothard et du Simplon, ouverts respectivement en 1882 et 1906. Au plan politique, le raccordement du pays au réseau européen a été soutenu par d'importants investissements en infrastructure réalisés en Suisse mais aussi à l'étranger, prolongeant sur chaque axe l'idéal moderne helvétique. Telle une île qui doit payer les ponts qui la relie au monde, la Suisse continue à ce jour de financer des axes du réseau à grande vitesse européen.

Entre la volonté de contrôle politique du territoire et le bénéfice procuré par le raccordement aux grands bassins de développement européens, la dialectique entre isolement et interconnexion reste au fondement de l'identité infrastructurelle helvétique. Dans sa position ambivalente d'isolement et de centralité, la Suisse est en capacité de sélectionner le type de flux qui la traverse et la connecte. Encore aujourd'hui, le rapport entre flux et frontière n'est pas tranché. Suite au premier âge ferroviaire, la Suisse a opéré au cours du XXe siècle un mouvement de balancier du rail vers la route, puis de la route vers le rail. En 2001, la mise en place de la redevance sur le trafic des poids lourds illustre la volonté de la Suisse de s'extraire du trafic routier européen et de ses nuisances, tout en mettant

en valeur sa position centrale pour ce qui concerne les percées ferroviaires et les autoroutes fret. Avec les deux nouveaux tunnels de base du Gothard et du Loetschberg (ouvert en juin 2007), la Suisse crée des axes ferroviaires première classe au service du transit européen (3).

Mais la performance des liaisons ferroviaires européennes contraste avec la difficulté à passer les frontières à l'échelle des agglomérations. À l'échelle urbaine, le problème de la frontière et de l'écart de dotation entre les agglomérations de Bâle ou du Léman et leurs banlieues européennes pose des enjeux stratégiques complexes à démêler. Les décalages en termes d'offre, de qualité de desserte et de gestion des services dans les aires urbaines transfrontalières accentuent l'effet frontière et rendent visibles les écarts de maillage entre la Suisse et cette Europe qui l'entoure. À Bâle, Christophe Jemelin et Vincent Kaufmann soulignent que la construction d'une communauté politique et technique stable permettant le développement de nouveaux projets est possible entre les deux cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, ainsi qu'avec l'Allemagne. En revanche, les écarts de référentiels restent indépassables avec la France et les contraintes juridiques marquent de leurs empreintes le niveau de desserte, telles un sentier de dépendance. L'exemple des vicissitudes de la liaison ferroviaire Genève-Annemasse, décrites par Hanja Maksim, illustre également les écarts de financements, et de richesse, entre la France et la Suisse.

Le maillage au risque des réformes ?

Après de longues décennies de gloire, du milieu du XIXe à la fin du XXe siècle, le modèle de cohésion territoriale par les réseaux est à l'heure actuelle remis en question. La Suisse se trouve soumise à des impératifs identiques à ceux de ses voisins européens : la restructuration des entreprises publiques ; les injonctions de libéralisation et d'eurocompatibilité du droit national ; les restrictions budgétaires. Tous les secteurs de services publics sont soumis à d'importantes réformes. En 1997, tout d'abord, la Suisse a libéralisé son secteur des télécommunications, puis le fret ferroviaire en 1999. Pour le secteur des télécommunications, Alex Fischer explique que les principes de Bruxelles ont été appliqués avec une certaine souplesse : le régulateur ne dispose pas de pouvoir de sanction ou de contrôle *ex ante*, l'opérateur historique n'a été que partiellement privatisé – par souci d'indépendance nationale – et la dissociation entre gestion des infrastructures et des services – avec l'ouverture tardive, en avril 2007, et conflictuelle de la boucle locale – est longtemps demeurée inachevée. Il en est de même avec la libéralisation du fret ferroviaire, étudiée par Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Felix Buchli et Markus Rieder, dont le contrôle de l'accès au réseau reste dans les mains des opérateurs historiques, sans régulateur indépendant. Dans le secteur électrique, le premier projet de libéralisation, refusé par le peuple en 2002, a entraîné une réforme pragmatique et consensuelle qui a peu influé sur l'organisation du secteur ; les grands opérateurs restent propriétaires et gestionnaires du réseau d'interconnexion et adoptent des stratégies d'alliance et de fusions qui s'opposent aux principes de démantèlement promus par les préceptes libéraux. Le nouveau régulateur de l'électricité créé en janvier 2008 devra faire ses preuves, avec relativement peu de moyens, pour la mise en œuvre d'une concurrence ouverte aux consommateurs professionnels. Au vu de ces premières réformes, la Suisse présente deux particularités au sein de l'Europe. La première concerne le poids prépondérant des opérateurs historiques ferroviaires, de télécommunications et d'électricité qui continuent à structurer le marché, à contrôler l'accès de tiers aux réseaux et à gérer l'infrastructure (4). La seconde porte sur la confiance dans une certaine auto-régulation, tantôt fondée sur le compromis, tantôt soutenue par une judiciarisation croissante des rapports entre acteurs, qui n'offre que peu de pouvoir et de moyens d'intervention aux régulateurs des télécommunications, de la poste et de l'électricité.

Ainsi, la souplesse de mise en œuvre de la libéralisation ne remet que très marginalement en cause les idéaux de gestion publique et le rôle des pouvoirs publics dans la fourniture d'aménités collectives. Néanmoins, plus que la libéralisation, les diverses crises des budgets publics ont poussé à une remise en question des conditions de financement du maillage suisse dans le secteur des transports. Avec le démantèlement des PTT et la création de Swisscom, les subventions croisées qui soutenaient le réseau de car postal ont été abandonnées. Plus largement, les conditions de financement du réseau régional des CFF, des compagnies locales de chemins de fer, et des réseaux régionaux de bus, dont les cars postaux, ont été remis à plat avec la réforme de régionalisation du trafic voyageur (voir à ce sujet l'article de Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Felix Buchli et Markus Rieder). À l'heure actuelle, l'important soutien financier de la Confédération pour le trafic régional n'a pas été remis en cause, mais les conditions d'attribution des fonds ont été clarifiées, pour ne plus simplement couvrir les pertes, mais compenser des obligations de service public prédéfinies. Ces

réformes n'ont pas induit de détérioration majeure de la desserte, car la croissance de la fréquentation des lignes régionales suscite une relance des investissements dans les infrastructures et préfigure un renforcement du niveau de desserte au cours de la prochaine décennie.

À l'échelle urbaine, enfin, les services industriels n'ont pas été privatisés et tout projet de cet ordre reste tabou. En effet, les municipalités tirent un bénéfice conséquent de l'exploitation des services qui demeurent performants et parfois surtarifés. À Lausanne, le syndic Daniel Brélaz explique clairement comment une rationalisation de la gestion des services industriels a permis de faire face à la crise des finances publiques et de réaliser des projets d'envergure dans le domaine des transports urbains (nouveau métro automatique) et du logement.

Au fil des réformes et des crises, tout se passe comme si le maintien d'une gestion publique, ou *a minima* d'un contrôle politique des réseaux techniques, demeurait une priorité stratégique nationale et locale, tant pour l'accaparement des rentes de monopoles (pour les services industriels municipaux et le secteur électrique) que pour le financement des services déficitaires et de leurs infrastructures (chemins de fer, trafic voyageur régional, transports urbains). Néanmoins, la pérennité, voire le renforcement, du maillage suisse sont sujets à plusieurs controverses qui peuplent quotidiennement les journaux.

L'avenir du maillage suisse : quatre controverses

La première controverse concerne le financement et l'avenir du réseau ferroviaire, tant pour le trafic régional que pour les grandes lignes, pour le fret comme pour les voyageurs. Face à la concurrence de la route et à la croissance de la demande, la réforme Rail 2000 a consisté à exploiter au maximum l'infrastructure existante, grâce au cadencement de l'offre et à la construction d'infrastructures ciblées. En lançant le programme Rail 2000, dont le slogan rappelons-le était « ne pas aller aussi vite que possible, mais aussi rapidement que nécessaire », la Suisse a choisi de conserver un réseau faiblement hiérarchisé desservant les centres-villes et valorisant le semis urbain des villes moyennes. Il n'a pas été décidé, comme en France, de construire des lignes à grande vitesse et de nouvelles gares en périphérie. Mais la première phase de Rail 2000 a été victime de son succès ; la fréquentation n'a cessé de croître et l'infrastructure ferroviaire est désormais proche de la saturation. De

La ligne ferroviaire de la rive nord du Lac Léman, entre Lausanne et Montreux. Photo : Géraldine Pflieger

plus, comme le démontrent les politistes Mario Keller, Roman Frick et Fritz Sager, certaines régions telles que la Suisse romande ont été moins bien dotées que les régions alémaniques. Enfin, la conclusion de l'article de Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Felix Buchli et Markus Rieder relève que la rareté de l'infrastructure fait peser des contraintes fortes sur le développement des prestations régionales et le déploiement de la concurrence pour le fret. Le développement de l'offre de service suppose un renforcement des investissements publics que la Confédération a des difficultés à financer. En mai 2008, le ministre des Transports a cru plaisanter en évoquant la possible privatisation des CFF pour financer des investissements ferroviaires. Provoquant un véritable tollé, Moritz Leuenberger a justifié son canular par l'urgente nécessité de mobiliser de nouveaux moyens de financements.

La deuxième controverse porte sur la qualité de l'approvisionnement énergétique et le choix entre la relance du nucléaire, la création d'usines à gaz, le développement des énergies renouvelables, la hausse des importations et les économies d'énergies. Face à cette équation complexe, les positions politiques peuvent être atypiques et évoluent au fil des compromis. Daniel Brélaz (interviewé pour ce numéro de Flux en février 2007) affirmait que le développement des énergies renouvelables ne permettrait pas à lui seul de satisfaire la demande et se positionnait en faveur de la construction de centrales à gaz avec compensation des émissions. En parallèle, depuis 2007, le débat sur la production nucléaire est relancé, suite aux projets de divers opérateurs alémaniques. Mais les oppositions au nucléaire restent vives en Suisse. Elles transcendent les positions partisanes, le mouvement Écologie libérale, classé à droite, s'oppose catégoriquement au nucléaire, ainsi que le parti socialiste et le parti des Verts. La Suisse a déjà connu un moratoire de 13 ans sur le nucléaire, suite à une votation de 1990, et pourrait bien voir s'opposer à nouveau les pros et antinucléaires lors d'une votation. Mais, à l'inverse des années 1990, les préoccupations relatives au changement climatique renforceraient les partisans du nucléaire dans le cadre d'une campagne référendaire.

Une troisième discussion, plus feutrée, porte sur l'avenir des services industriels en prévision de la libéralisation de l'électricité. Les villes suisses vont se trouver dans une position charnière entre les producteurs publics d'électricité, dont elles sont le plus souvent actionnaires, et leurs clients. Or la compétitivité des entreprises publiques devrait impliquer une politique tarifaire plus attractive, là où les communes surévaluent leurs tarifs pour financer des projets municipaux. Jean-Marc Revaz, spécialiste expérimenté de la gestion des services industriels souligne le mouvement en cours d'autonomisation, de regroupement et d'alliances de divers services municipaux, destiné à anticiper la libéralisation. Les Services industriels de Genève ont également renoncé à subventionner l'eau avec les excédents de l'électricité depuis le début des années 2000. Ces stratégies de clarification des coûts et d'autonomisation des services vis-à-vis de la sphère politique devraient impliquer un rapprochement entre les prix et les coûts – exigé depuis plusieurs années par l'autorité de surveillance des prix – et réduire les excédents captés par les communes. Mais une telle mutation fait peser des risques sur la cohésion des agglomérations, et les solidarités entre communes centrales et périphériques. Si aucun système de péréquation fiscal innovant ne remplace cette manne, le maillage intercommunal risquerait de se fracturer. Cependant, comme le défend Jean-Marc Revaz, l'ingéniosité dont ont fait preuve les villes suisses pour diversifier leurs rentes de monopoles au cours de l'Histoire devrait leur permettre de trouver de nouvelles sources d'expansion de leurs services et de leur rentabilité.

La structuration des agglomérations représente le quatrième objet de controverses récurrentes, dans le champ des transports publics urbains. Christophe Jemelin et Vincent Kaufmann ont montré comment l'application poussée du modèle suisse alémanique de desserte maillée du centre-ville, de restriction d'accès de la voiture au centre et de développement des accessibilités douces pouvaient remettre en cause la vitalité économique et commerciale de la ville-centre. À Bâle, ces effets ont nécessité le développement d'un réseau de tram-train à l'échelle de l'agglomération et la création de liens institutionnels au-delà du canton de Bâle-Ville et des frontières nationales. À l'image de Bâle, la poursuite du maillage à l'échelle de l'agglomération, avec la généralisation du concept de RER, suppose de fonder de nouveaux périmètres d'actions et de financement des transports publics. Daniel Kübler et Philippe Koch démontrent comment à Zurich le développement du réseau RER a poussé à la création d'une autorité métropolitaine pilotée par le Canton ; alors qu'à Berne une solution plus pragmatique a été trouvée grâce à la création de commissions intercommunales permettant de dépasser les oppositions d'essence localiste. Lausanne et Genève, plus rétives à la création d'institutions intercommunales développent d'ambitieux projets d'agglomérations pour soute-

nir leurs projets de transports publics. Et la Confédération entend bien inciter les communes à s'agréger, en conditionnant l'attribution de financements pour les futurs projets de transports publics régionaux qui fleurissent en Suisse, à la création de projets d'agglomérations (Jemelin, 2008).

La Suisse, espace première classe ?

La Suisse est-elle un espace première classe, au sens d'un espace enclavé doté d'infrastructures exceptionnelles ajustées aux besoins d'usagers et de territoires favorisés ? Le parcours restitué ici nous autorise à répondre positivement. La Suisse, en effet, perpétue, y compris à l'heure des réformes, un maillage dense et qualitatif qui la solidarise, tout en la différenciant de ses proches voisins.

Tout comme les quartiers d'affaires, leurs réseaux de télécommunications à haut-débit et leurs trains à grande vitesse, l'espace helvétique se raccorde aux autres lieux centraux européens grâce à d'importants investissements réalisés à l'étranger dans la grande vitesse et grâce à des percées ferroviaires au cœur de son territoire, au cœur de l'Europe. De plus, à l'image des quartiers première classe, qui bénéficient de dispositifs paysagers et environnementaux de qualité, la Suisse se distingue par ses choix énergétiques et le soutien au transport collectif. En revanche, à l'image des quartiers première classe, les réseaux helvétiques demeurent mal connectés aux espaces avoisinants, situés de l'autre côté de la frontière, plus pauvres et déqualifiés, produisant un évitement des infrastructures (*bypass*).

Toutefois, les espaces première classe sont en général des espaces de petite taille et marqués par une homogénéité formelle, urbaine ou périurbaine. La Suisse quant à elle englobe dans ses mailles des montagnes et des vallées, périphériques mais dotées de fonctions touristiques d'échelle mondiale. Le « jardin alpestre » helvétique fait partie intégrante du maillage suisse. Cette caractéristique témoigne de deux tendances corrélées : d'une part, la volonté de maintenir une qualité de desserte des régions périphériques, au prix fort, et d'autre part, la diversification constante des fonctions globales de la Suisse qui, à côté de la finance et de la recherche scientifique, intègre le tourisme. Ainsi, la Suisse globale comprend son versant alpin. Elle est telle une enclave première classe d'avant-garde qui aurait su simultanément conserver son idéal égalitaire fondateur, et le mettre au service de fonctions globales diversifiées.

Le viaduc autoroutier de Glion sur l'axe du Simplon, entre Lausanne et Sion. Photo : Géraldine Pflieger.

Ces deux tendances tiennent ensemble grâce à une gestion publique dominante et la captation des rentes de monopoles par les autorités publiques pour un réinvestissement direct ou indirect dans des infrastructures faiblement rentables. Cette conclusion nous invite à rappeler l'argument d'Olivier Coutard (2002) au sujet des *premium networked spaces*: les réseaux ne sont jamais que l'un des instruments de valorisation d'espaces bien dotés socialement, économiquement et fiscalement. En ce sens, ce n'est pas la qualité d'un réseau qui fait l'espace, mais plutôt la qualité d'un espace – sa puissance, ses moyens financiers et fiscaux, ses modes de gestion et de gouvernement – qui favorise, justifie ou permet un niveau de desserte élevé.

Géraldine Pflieger est chargée de recherche au Laboratoire de sociologie urbaine de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL). Elle étudie les services urbains (eau, électricité, transports publics), dans divers contextes au Chili, en Californie, en France et en Suisse. La problématique générale de son travail traite du rapport entre politiques publiques, régulation des réseaux techniques et territoires.

Notes

1) Par espace première classe, nous faisons écho au concept de *premium networked spaces*, défini par Stephen Graham comme un ensemble d'infrastructures de transport, de télécommunications, d'électricité et d'eau, nouvelles ou renouvelées, qui sont précisément ajustées aux besoins d'usagers ou d'espaces favorisés, tout en évitant les espaces et usagers moins favorisés. « premium networked spaces: new or retrofitted transport, telecommunications, power or water infrastructures that are customised precisely to the needs of powerful users and spaces, whilst bypassing less powerful users and spaces ». (Graham, 2000, p. 185).

2) En 1896, General Post Office (GPO) prend le contrôle de la compagnie privée National Telephone Company (NTC) en Grande-Bretagne, en 1899 le téléphone est nationalisé en France et intégré à l'administration des postes et télégraphes.

3) Au début du XXe siècle, la Suisse finance la construction du Tunnel du Mont d'Or en France, entre Frasne et Vallorbe sur l'axe Paris-Milan, via Lausanne. Plus récemment, depuis les années 1980, la Suisse finance également son raccordement au réseau à grande vitesse européen, via les lignes Paris-Lausanne et Paris-Genève. Ces investissements se poursuivent au cours des années 2000 et 2010 avec la reconstruction de la ligne Bellegarde-Bourg-en-Bresse, la modernisation de la ligne de Dole dans le Jura et le financement de la connexion TER entre le Jura suisse et la future gare TGV de Belfort.

4) La Suisse partage cette forme de domination des opérateurs historiques avec d'autres pays d'Europe, au premier rang desquels la France.

Bibliographie

Coutard O., 2002, « Premium Network Spaces: A Comment », *International journal of urban and regional research* vol 26.1, pp. 166-174.

Graham S., 2000, « Constructing Premium Network Spaces: reflections on Infrastrcuture Networks and Contemporary Urban Development », *International journal of urban and regional research* vol 24.1, pp. 183-200.

Graham S., Marvin S., 2001, *Splintering Urbanism*, Londres, Routledge.

Jemelin C., 2008, *Transports publics urbains, le retour en force dans les villes suisses*, Lausanne, PPUR/Savoir Suisse.

Millward R., 2005, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge/UK, Cambridge University Press.

Paquier S., 2001, « L'utilisation des ressources hydrauliques en Suisse aux 19e et 20e siècles. Une approche systémique dans la longe durée », in H.J., Gilomen, R. Jaun, M. Müller, B. Veyrassat, (eds.) *Innovations, incitations et résistances – des sources de l'innovation à ses effets*, Berne, Chronos, pp. 99-119.

Torricelli G. P., 2002, « Traversées alpines, ville et territoire: le paradoxe de la vitesse », *Revue de géographie alpine* n°3, pp. 25-36.

Villard Gilles J., 1978, *Amicalement vôtre*, Lausanne, Favre.