

# La desserte de base des transports publics en Suisse

En août 2011, le Conseil fédéral a refusé d'élaborer une disposition constitutionnelle sur le service universel, estimant que celui-ci est déjà suffisamment réglementé. Il est vrai qu'aujourd'hui ses objectifs sont clairement délimités dans les domaines des télécommunications, de l'électricité ou de la poste. C'est moins le cas dans les transports publics (TP), qui suivent plusieurs objectifs – desserte de base, transfert du trafic et politique de la place économique – sans que ceux-ci soient définis concrètement. La gestion, la réalisation de ces objectifs et le contrôle des résultats n'en sont, dès lors, que plus difficiles. Le présent article montre les conséquences de ce flottement et propose des voies pour trouver une définition explicite du service universel<sup>1</sup>.



Une définition explicite du service universel mènerait à davantage de transparence et réduirait le risque de l'augmentation de la demande et de l'offre, lesquelles se stimulent mutuellement, sans remettre en cause le principe actuel de la commande. En illustration: le Thurbo, train régional de Suisse orientale. Photo: Keystone

## Le service universel est un objectif politique

Aucune définition générale n'est satisfaisante pour décrire les besoins de base que les pouvoirs publics devraient satisfaire en matière de service universel. L'étendue de ce dernier dépend du contexte social et, par conséquent, elle est soumise aux changements qui se manifestent dans ce domaine. La politique doit définir ce qu'est le service universel. Du point de vue économique, on ne peut guère en déterminer le niveau optimal, mais il est possible de savoir si l'objectif visé est atteint de manière efficace.

### Définir les transports publics

La Constitution fédérale mentionne le service universel dans son article 43a, ali-

néa 4, qui stipule que les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable. Le Conseil fédéral est plus concret dans son *rapport sur le service public* de 2004, dans lequel il définit ce terme, qui est souvent synonyme de «service public»: *le service public comprend une offre de services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes*<sup>2</sup>.

Le terme sera compris de façon plus restrictive suivant la thématique du service universel. Il s'agit d'abord de prestations générées dans des secteurs où la production a longtemps parlé en faveur d'un monopoliste; d'une part, l'individualisation des offres de

**Damaris Bertschmann-Aeppli**  
Collaboratrice scientifique, Infrac, Zurich

**Martin Peter**  
Chef de secteur, associé, Infrac, Zurich

**Thomas von Stokar**  
Membre de la direction, Infrac, Zurich

**Remo Zandonella**  
Collaborateur scientifique, Infrac, Zurich

cette nature est soumise à des limites étant donné son caractère collectif; d'autre part, on parle de prestations sur lesquelles règne un consensus, la population ayant droit à un service public minimal. Il est donc nécessaire de fixer politiquement l'étendue de l'offre et de savoir qui devra contribuer à son financement et à quelle hauteur.

### Gestion globale et non détaillée des transports publics

Le rapport du Conseil fédéral mentionné ci-dessus n'indique pas ce que comprend l'offre des TP en matière de desserte de base par la route et le rail, ni pour l'extension de l'infrastructure, ni pour la densité de l'offre. Le service universel des TP est compris de manière très variable dans le débat politique. Il comprend souvent tout ce qui peut être offert sans couverture des coûts. Dans cette perspective, on omet le fait que l'élargissement des TP ne sert que rarement à offrir à la population la mobilité de base dont elle a besoin. Les coûts qui ne sont pas couverts sont souvent le résultat d'offres qui poursuivent d'autres buts politiques, les arguments portant sur l'environnement en faisant, par exemple, partie. Ainsi, dans les années quatre-vingt, sous la pression du phénomène du dépérissement des forêts, on a densifié les horaires des TP et réduit les tarifs selon des considérations écologiques. L'élargissement de l'offre est, de même, souvent exigé en vue d'augmenter l'attrait de la position géographique locale et régionale.

### La réglementation actuelle selon le principe de la commande est bien accueillie et efficace ...

L'infrastructure routière et ferroviaire et l'exploitation des TP jouent un rôle important pour le service universel et la mobilité. Cependant, la logique de la régulation n'est pas la même pour l'infrastructure routière, l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des TP.

Pour l'infrastructure routière, les compétences sont clairement réparties depuis 2008 entre la Confédération, les cantons et les communes en raison de la *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*: la Confédération est responsable des routes nationales et les cantons et communes des autres routes. La Confédération participe aux coûts de l'infrastructure routière en possession des cantons et communes par le biais de la péréquation financière et indépendamment de projets concrets. À l'exception des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur,

la plupart des redevances et des impôts des usagers de la route vont directement à la Confédération.

Il n'existe pas de répartition claire des réseaux et de la prestation de transport dans l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des TP. Les compétences sont du ressort à la fois de la Confédération et des cantons. Par conséquent, le financement se réfère toujours à des objets concrets tels que le financement de l'extension d'un réseau ou l'exploitation d'une offre spécifique de transport. La Confédération et les cantons commandent les prestations de transport public et compensent les coûts prévus non couverts.

Sur le fond, le principe de la commande en vigueur actuellement dans les TP est largement accepté, porte ses fruits et présente de nombreux avantages. Si, en vertu de ce principe, les entreprises de transport se trouvent en concurrence directe ou indirecte (par étalonnage) pour les commandes mises au concours, leur sens de l'initiative se renforce et, contrairement à la couverture de déficit du passé, elles sont incitées à augmenter leur efficacité. De même, le principe de la commande encourage une gestion des affaires publiques responsable, dans laquelle les pouvoirs publics doivent mettre en évidence l'offre qu'ils veulent voir mise à disposition. La gestion se fait par le processus politique et est complétée par une fonction de contrôle des pouvoirs publics (appels d'offres publics, étalonnage de différentes entreprises de transports, etc.).

### ... mais ses incitations comportent aussi des risques

Dans le domaine routier, le réseau des routes nationales a été défini en 1960 et il est en voie de construction depuis lors. Il n'y a pas de plan semblable pour le réseau ferroviaire principal<sup>3</sup>; en revanche, divers fonds ont déjà été mis en place pour financer les projets que la politique considère comme prioritaires. Les dépenses nécessaires à l'entretien du réseau étendu tendent à être sous-estimées<sup>4</sup>. De plus, les constructions sont financées par des fonds fixés par la politique, tandis que l'entretien du réseau ne l'est pas, du moins jusqu'ici.

La préférence donnée à l'élargissement du réseau par rapport au maintien de la qualité est amplifiée par la commande du trafic régional fondée sur la demande. Sans commande des pouvoirs publics, de nombreuses parties du trafic régional seraient déficitaires. Lors de leur engagement dans l'exploitation des TP, les pouvoirs publics s'inspirent davantage de la demande de la population que des coûts<sup>5</sup>. Les usagers des TP ne devant pas supporter

1 Peter M., Bertschmann-Aeppli D., Zandonella R., von Stokar T. et Wanner K., *Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen, Grundversorgung mit öffentlichen Verkehr*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Strukturberichterstattung n° 48/2, Berne, 2011.

2 Voir Conseil fédéral (2004).

3 Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, la Confédération a cherché à instaurer une division nette entre le réseau principal et le réseau secondaire signifiant une égalité de traitement réglementaire entre les CFF et les ETC, mais ses plans ont échoué au Parlement.

4 Ces effets pervers sont abordés dans les discussions menées actuellement sur les propositions liées au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).

5 Plus la demande est élevée, plus le nombre de paires de courses que cofinance la Confédération est élevé (jusqu'à concurrence d'une somme totale par année). Si la demande minimale de 32 personnes par jour est atteinte sur une ligne, la Confédération soutient une offre minimale de quatre paires de courses des TP. Selon la pratique actuelle, la Confédération ne finance pas plus de 100 paires de courses par jour sur une ligne; cela signifie une cadence au quart d'heure de 5h à 24h et de 7,5 minutes aux heures de pointe (6h).

Tableau 1

**Hypothèses en matière de liaisons de transport public avec les trois variantes du service universel**

| Du centre cantonal vers ...   | ... le centre cantonal        | ... le centre régional | ... le lieu central dans l'espace en développement | ... le lieu central en espace rural |
|---|-------------------------------|------------------------|--|-------------------------------------|
| Variante 1: objectif de l'accessibilité (temps nécessaire en minutes) | 10–25                         | 25–60                  | 40–80  | 60–120                              |
| Variante 2: mobilité de base (nombre de liaisons quotidiennes)        | 18 (chaque heure)             | 9 (toutes les 2 h.)    | 6 (moins que toutes les 2 h.)                      | 4                                   |
| Variante 3: infrastructure de base                                    | Offre économiquement rentable |                        |  |                                     |

Remarque: ces chiffres se fondent sur l'accessibilité actuelle selon les CFF et Google Maps et sur les exigences minimales dans le trafic régional.

Source: INFRAS / La Vie économique

l'intégralité des coûts, la demande est généralement plus élevée que ce qui serait souhaitable économiquement parlant. Certes, les prix des sillons pour l'utilisation de l'infrastructure seront déterminants après que la réforme aura été mise sous toit (Faif). Cependant, le mandant (un canton p. ex.) ne doit pas assumer l'ensemble des coûts et pourra être poussé à signaler une demande excessive au plan économique si l'on se réfère à la vérité des coûts<sup>6</sup>. Si des travaux d'extension onéreux sont indispensables en raison de la consommation trop élevée de transport, qui ne seraient pas nécessaires en cas d'imputation complète des coûts, le problème financier empirera.

On pourrait limiter le risque de l'augmentation de la demande et de l'offre qui se stimulent mutuellement dans les TP et, par conséquent, la hausse des besoins financiers des pouvoirs publics si le service universel, et éventuellement d'autres objectifs, étaient décrits explicitement, et si les coûts qui en découlent devenaient visibles pour les pouvoirs publics et la population. Il faut faire une distinction en particulier entre les coûts qui font partie des tâches de la Confédération (service universel, environnement) et ceux qui sont plutôt de la responsabilité régionale des cantons et des communes (attrait de la position géographique locale).

### Possibles définitions de la desserte de base

Nous définirons le service universel selon les trois approches ci-dessous:

- *Objectif d'accessibilité (Variante 1)*: on fixe la durée nécessaire pour atteindre le ou les prochains centres avec les TP. L'accessibilité peut être définie par le temps de parcours jusqu'au prochain centre selon l'horaire, par le temps de parcours moyen depuis la décision d'entreprendre un déplacement jusqu'à l'arrivée (y compris le temps d'attente moyen au lieu de départ jusqu'à la prochaine correspondance), par la structure du centre d'une région ou par le biais d'indices plus complexes.

- *Mobilité de base (Variante 2)*: on définit une fourchette du nombre de liaisons (par exemple jusqu'à 18 par jour) dans laquelle se situe l'offre de service universel. On peut fixer le nombre précis des liaisons pour une localité en fonction des habitants, de la distance jusqu'au prochain centre ou d'indices plus complexes. Le temps nécessaire pour atteindre le centre n'est pas la priorité contrairement à l'objectif d'accessibilité.
- *Infrastructure de base (Variante 3)*: cette définition du service universel ne comprend que la mise à disposition d'une infrastructure de transport. L'objectif consiste à réguler l'infrastructure de transport comme un monopole naturel. L'exploitation des TP sur l'infrastructure à disposition doit couvrir ses frais. Les entreprises de transport doivent payer les coûts marginaux découlant de l'utilisation de l'infrastructure. Ainsi, une mobilité de base est garantie pour les personnes qui peuvent utiliser le trafic individuel motorisé. Afin de permettre aux jeunes et aux personnes souffrant d'un handicap physique de bénéficier d'une mobilité de base avec l'infrastructure normale, chaque commune reçoit un montant fixe pour chaque personne concernée; elle peut soit commander des TP soit remettre l'argent aux personnes en question sous la forme de bons pour le taxi par exemple.

Les trois variantes débouchent sur un service universel dans les transports publics qui serait nettement plus bas que l'offre actuelle. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'il faille réduire drastiquement l'offre globale. La Confédération, les cantons et les communes sont libres de commander des prestations supplémentaires de TP en raison de considérations environnementales ou politico-régionales. Il ne faut pas remettre en question l'instrument qu'est la commande, qui est bien implanté et qui s'est avéré efficace jusqu'ici. La formulation explicite de l'objectif du service universel (de quelque forme qu'elle soit) permet une meilleure gestion politique et un contrôle des résultats; selon la définition de l'accessibilité ou de la mobilité de base, cette formulation indique clairement que la totalité des dépenses des pouvoirs publics en faveur des TP ne peut pas être mise sur le compte de l'objectif du service universel.

### Analyse d'impact à partir de l'exemple du canton de Thurgovie

À partir de l'exemple du canton de Thurgovie, on a analysé l'impact des définitions du service universel. Le *tableau 1* montre les

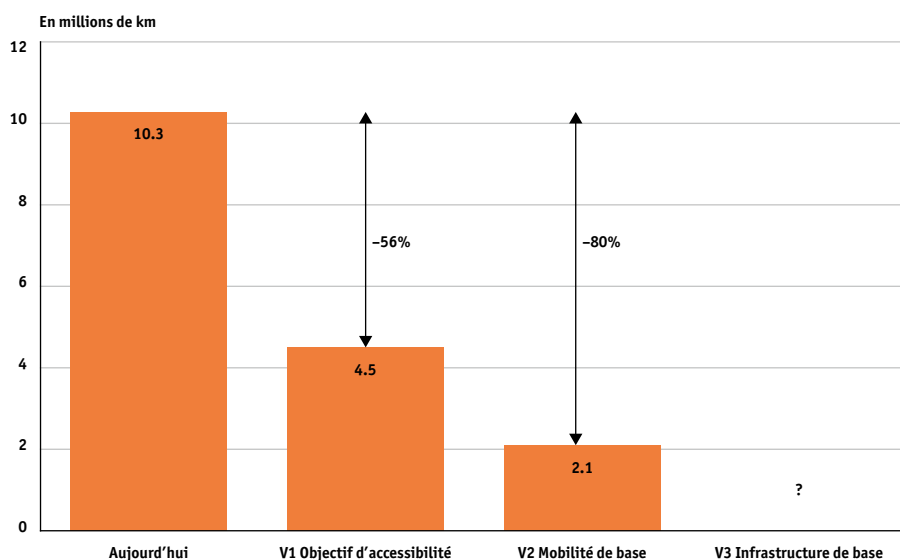
<sup>6</sup> Ce risque est atténué en raison des quotes-parts des cantons, soit la part des coûts qui ne sont pas supportés par la Confédération, mais par les cantons eux-mêmes.

Graphique 1

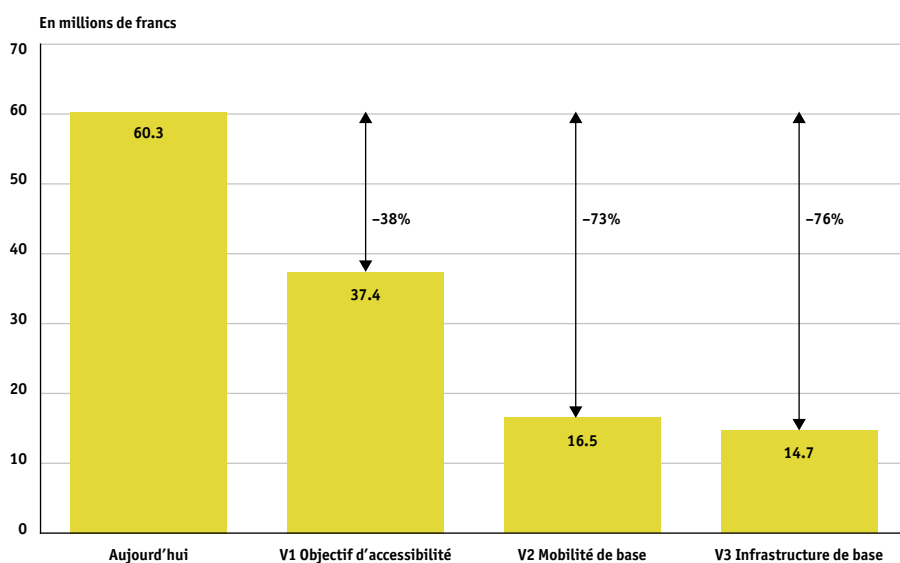
### Exemple du canton de Thurgovie en 2010: les trois définitions de la desserte de base comparées à aujourd'hui

Étendue et coûts de l'offre de TP à la charge des pouvoirs publics (infrastructure et exploitation)

#### Offre de courses-kilomètres en bus et sur rail



#### Coûts des transports publics



Source: canton de Thurgovie (compte d'État de 2010, concept de l'offre des TP 2010-2015)/La Vie économique

férieures d'au moins 56% et les coûts du service universel d'au moins 38%.

Les exemples de calcul montrent que les coûts des TP incombant aux pouvoirs publics se situeraient nettement sous le niveau actuel si la desserte de base était définie selon le principe de la mobilité minimale (variantes 1 à 3). Ce résultat peut servir de base de discussion pour déterminer si les autres objectifs des pouvoirs publics en matière de TP (environnement, politique régionale, attrait de la position géographique locale) justifient la différence de coûts et les disparités dans l'offre de transport. On peut, en outre, déterminer plus facilement si ces coûts additionnels doivent être imputés aux cantons et aux communes ou à la Confédération.

### Conclusion et mesures d'accompagnement

Pour un débat plus transparent sur le thème du service universel et de la rentabilité des transports publics, il faudrait définir exactement la desserte de base dans les TP. Avec des mesures d'accompagnement qui vont dans la direction de la vérité des coûts, on pourrait atteindre et contrôler les objectifs du service universel avec davantage d'efficacité. Des prix conformes au principe du paiement par l'utilisateur pour l'infrastructure et l'exploitation sont l'élément central des mesures d'accompagnement. Les efforts consentis aujourd'hui pour transformer les prix des sillons en prix en fonction des capacités vont dans la bonne direction; le niveau atteint n'est, toutefois, pas encore conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Si l'on dispose d'une définition explicite du service universel, en parallèle aux mesures d'accompagnement, on diminue les risques du système actuel: en effet, l'offre définie en fonction de la demande produit des tarifs au niveau régional qui ne couvrent pas les coûts et entraîne une offre de TP qui se renforce d'elle-même. Ce faisant, on soutiendrait les efforts consentis en matière de politique environnementale et d'aménagement du territoire pour neutraliser le mitage et rapprocher l'habitat et le travail. Des objectifs transparents dans le service universel aident aussi à mettre en évidence les synergies et les conflits dans d'autres domaines d'ordre politique et à les aborder activement.

Il faudrait aussi renforcer le contrôle et l'étalonnage lors de la commande de TP. Pour mieux discuter des objectifs du service universel et les vérifier, il faut une définition claire du réseau ferroviaire – principal et secondaire – comme elle existe pour la route. ■

objectifs du service universel de la variante 1 (objectif d'accessibilité) et de la variante 2 (mobilité de base). Dans la variante 3 (infrastructure de base), on ne propose que les prestations de transport public rentables sur le marché en fonction des conditions de base de cette même variante; les pouvoirs publics ne commandent aucune prestation de transport pour couvrir le service universel.

Le graphique 1 montre que les différentes définitions du service universel débouchent sur une offre plus restreinte qu'actuellement avec des coûts réduits pour les pouvoirs publics. Les courses-kilomètres offertes sont in-

#### Encadré 1

##### Bibliographie

- Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures»*, 23 juin 2004.
- Conseil fédéral, *Rejet d'une norme générale sur le service universel dans la Constitution*, communiqué du Département fédéral de justice et police, 17 août 2011.