

Christophe Genoud

**La régionalisation des  
transports publics**

Cahier de l'IDHEAP 188/2000

UER: Management des entreprises publiques





## LA RÉGIONALISATION DES TRANSPORTS PUBLICS

### Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zurich, Neuchâtel et Jura

Christophe Genoud

UER: Management des entreprises publiques

Cahier de l'IDHEAP no 188/2000  
août 2000

© 2000 IDHEAP, Chavannes-près-Renens  
2-940177-51-1

# Table des matieres

---

<b>PREFACE</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1. Présentation de la réforme et de sa portée pour l'analyse</b>	<b>1</b>
1.1 Réforme et politique des transports	5
1.2 Réforme et management public	7
1.3 Réforme et management des entreprises de transport	7
<b>2. Problématique et question de recherche</b>	<b>9</b>
2.1 Postulat de recherche	9
2.2 Question de recherche	10
<b>3. Cadre analytique</b>	<b>12</b>
3.1 Cadre théorique	12
3.2 Méthodes et choix des cas	18
<b>ANALYSE EMPIRIQUE</b>	<b>28</b>
<b>4. Les variables actorielles</b>	<b>28</b>
4.1 La perception de la réforme	28
4.2 Les intérêts des acteurs	52
4.3 Les ressources des acteurs	60
<b>5. Les variables systémiques</b>	<b>74</b>
5.1 La fonction du système	74
5.2 Les règles du système	77
5.3 La structure du système	82
<b>6. Conclusion de l'analyse empirique</b>	<b>96</b>
<b>DISCUSSION</b>	<b>97</b>
<b>7. Implications sur le management des entreprises de transports</b>	<b>98</b>
7.1 Impacts sur la dimension normative du management des opérateurs	98

## Table des matières

---

7.2 Impacts sur la dimension stratégique du management des opérateurs	107
7.3 Impacts sur la dimension opérationnelle du management des opérateurs	113
7.4 Bilan	118
<b>8. Implications sur le management public</b>	<b>119</b>
8.1 Impacts sur la dimension normative du management public.	119
8.2 Impacts sur la dimension opérationnelle du management public	124
8.3 Bilan	130
<b>9. Implications sur la politique des transports publics régionaux</b>	<b>131</b>
9.1 Introduction	131
9.2 Les objectifs de la politique de transports publics régionaux	133
9.3 La nouvelle structure du réseau d'acteurs	135
9.4 Bilan	141
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>142</b>
<b>10. Management public et « Network management »</b>	<b>145</b>
10.1 Intervention sur la structure du réseau d'acteurs	146
10.2 Intervention sur les jeux	147
10.3. Bilan	148
<b>11. Le système peut-il se réformer ?</b>	<b>150</b>
11.1 Une concurrence dont personne ne veut	151
11.2 La position des opérateurs	151
11.3 La position des cantons	154
11.4 La position de la Confédération	156
11.5 Vers quel système ?	159
11.6 « Penser la transition »	160
<b>Abréviations</b>	<b>162</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>163</b>

# Table des matieres

---

Le secteur des transports publics est l'objet de nombreuses recherches académiques. Qu'il s'agisse d'études techniques (planification, matériel) ou d'études propres aux sciences humaines (politiques publiques, aménagement du territoire etc.), ce secteur attire l'attention des chercheurs. Avec la vague de libéralisation des secteurs de service public qui n'épargne pas les transports, l'intérêt de ce champ empirique n'en ressort que renforcé.

En effet, la réforme des chemins de fer entamée en 1995 par la modification de la loi du même nom inaugure une nouvelle ère dans l'organisation des transports publics régionaux. Aussi, le besoin et la nécessité de suivre de près cette évolution a poussé l'Unité MEP à conduire une recherche sur cette problématique. Car Postal, par l'entremise de son directeur de l'époque, M. Christoph TANNER, s'est déclaré intéressé par l'ambition d'une telle entreprise. C'est ainsi qu'avec ce soutien, cette recherche a pu voir le jour et s'étendre sur une période d'une année et demie. Elle s'est attachée à identifier les premières tendances et dynamiques qui animent déjà le système des transports publics, ainsi qu'à discuter les problèmes qui se posent dans une phase de transformation. Plus qu'une évaluation exhaustive de la situation actuelle, notre démarche se limite à une étude analytique des enjeux actuels de la transformation qu'expérimentent aujourd'hui les acteurs des systèmes de transports publics régionaux.

La publicité des conclusions de cette recherche était une des conditions fondamentales de sa réalisation. Aussi, les résultats présentés dans ce document représentent la plupart du temps des données statistiques agrégées dont la confidentialité est garantie par les auteurs de l'étude.

Ce document est décomposé en trois grandes parties. La première présente la démarche théorique qui a orienté notre travail analytique. Dans la seconde partie, nous présentons les conclusions des quatre études de cas qui ont été menées dans les cantons de Zürich, de Berne, de Neuchâtel et du Jura. Nous avons cherché à décomposer le nouveau système de transports en variables clairement identifiées. Cette partie repose largement sur une enquête empirique, réalisée à l'aide d'un questionnaire écrit envoyé aux différents acteurs concernés et par l'analyse d'une série d'entretiens exploratoires et approfondis. La troisième

# Préface

---

partie représente véritablement le cœur de la recherche. Sur la base d'une reconstruction théorique du système des transports publics régionaux nous discutons les implications de la réforme sur trois niveaux d'analyse. Le premier cherche à thématiser les enjeux de la réforme en termes de management des entreprises de transports. Le second s'attache à discuter les implications de la réforme sur le management public, soit sur la conduite de l'action publique par les offices cantonaux et administrations responsables des transports publics régionaux. Enfin, le troisième dérive de ces deux premiers niveaux une discussion plus générale sur la mise en œuvre de la politique publique des transports publics régionaux et sur la politique des transports de manière générale. Un lecteur pressé pourra se reporter directement sur cette troisième partie. Enfin, dans la conclusion générale de cet ouvrage, nous discutons d'une part de la possibilité et des capacités des acteurs publics de se positionner comme pilotes des systèmes de transports publics régionaux et d'autre part de la probabilité et des conditions pour que ces systèmes complexes s'adaptent aux nouvelles dispositions légales.

Nous tenons, à remercier, tout d'abord Car Postal sans qui cette recherche n'aurait pas vu le jour et plus particulièrement MM. Christophe TANNER et Daniel LANDOLF, successivement directeurs. Nous aimerions également remercier tous les participants à l'enquête empirique : les différentes personnes rencontrées lors des multiples interviews et tout nos interlocuteurs par écrit, ayant pris la peine de consacrer un peu de temps à notre questionnaire.

Un remerciement tout particulier à David FAVRE, alors étudiant au Mastère en Administration Publique de l'IDHEAP, qui nous a aidé lors de la préparation, l'envoi, le dépouillement et l'analyse du questionnaire écrit.

Cette recherche a été placée sous la direction du Prof. Matthias FINGER.



# La régionalisation des transports publics

---

## Introduction

### 1. Présentation de la réforme et de sa portée pour l'analyse

Plus qu'un toilettage ou une « *petite réforme* »<sup>1</sup> selon les termes d'un haut fonctionnaire de l'Office fédéral des transports (Berger 1997 : 1), la révision de la loi sur les chemins de fer (LCdF) opérée en 1995 (RS 742.101) représente un véritable changement de paradigme dans la gestion des transports publics régionaux. Justifiée principalement par les pressions financières qui touchent tant les autorités publiques que les entreprises de transports elles-mêmes et par l'évolution du secteur en Europe, cette réforme s'articule autour de quatre principes.

Le premier consiste en l'**harmonisation des flux financiers** qui alimentaient jusqu'à alors le secteur des transports publics régionaux par l'intermédiaire d'un système complexe d'aides et d'indemnités financières destinées à soutenir l'activité des entreprises. Avec les nouvelles règles du jeu, il s'agit désormais de considérer les transports publics régionaux comme un tout indivisible en matière de planification et de financement. Le changement est important : le précédent système, reposant sur pas moins de 15 sources de transferts différenciés selon le destinataire (CFF, Car Postal, ETC) et le type de prestations (Meyrat 1992; Giger 1991 : 33), est remplacé par une nouvelle « péréquation » financière et administrative entre la Confédération et les cantons fondée sur le principe de la neutralité budgétaire. L'idée étant de faire en sorte que chaque partenaire public, Confédération comme canton, contribue de manière uniforme au financement des opérateurs, bien que dans chaque canton, la part respective des contributions varie (OPCTR RS 742.101.2).

---

<sup>1</sup> L'emploi du terme *petite réforme* se réfère par contraste à la "grande réforme", soit à la réforme des CFF avec l'abrogation et le remplacement de la loi de 1944 (LCFF RS 742.31) par celle du 20 mars 1998 et la seconde révision de la LCdF (RS 742.101) du même jour concrétisant les principes de l'accès au réseau.

## Introduction: 1. Présentation de la réforme

---

Le second principe qui anime la réforme est celui de **la régionalisation des compétences** en matière d'organisation du transport public régional. Prolongement de l'impératif financier, ce principe transcrit pratiquement la volonté de refondre le mode de gestion des transports publics selon une logique d'efficacité et d'efficacités. Alors qu'autrefois, le canton tenait une place souvent secondaire dans le processus de commande des prestations de trafic régional - la Confédération étant en dernier lieu l'autorité compétente dans la mesure où une grande partie du trafic régional est assuré par les deux régions fédérales CFF et PTT sous sa tutelle - dans le nouveau système, la responsabilité de l'organisation du secteur au niveau régional incombe désormais en premier lieu au canton ; la Confédération n'abandonne pas pour autant ses prérogatives, puisqu'elle continue d'opérer des fonctions de contrôle et qu'elle est co-signataire de la commande de prestations.

Le nouvel outil de gestion que constitue cette **convention de prestation** entre le canton et la Confédération d'un côté, et l'opérateur de l'autre, représente le troisième principe selon lequel le mandataire public indemnise une prestation clairement définie et financièrement chiffrée avant la production de la prestation, et non plus, comme dans l'ancien système, par la couverture du déficit de l'opérateur après l'exercice.

Le quatrième principe représente sans doute la disposition la plus novatrice. La possibilité pour le canton de mettre désormais en **concurrence** plusieurs opérateurs pour l'attribution de la responsabilité de la réalisation d'une prestation de trafic régional représente la clé de voûte du nouveau système. On peut, en effet, concevoir cette révision de la loi sur les chemins de fer au niveau régional comme une fusée à trois niveaux. En harmonisant les modalités des transferts financiers en matière de financement du trafic régional, le premier fonde les soubassements du nouveau système. Sur ce socle, le second niveau s'attache quant à lui à transcrire la nouvelle répartition des compétences entre autorités politiques dans la pratique : le canton organise et commande ses prestations sous la tutelle plus discrète de la Confédération. Enfin, le troisième niveau permet par l'introduction d'une concurrence potentielle d'accroître tout à la fois la pression sur les opérateurs en vue de les inciter à baisser leurs coûts et d'offrir à

## Introduction: 1. Présentation de la réforme

---

l'autorité publique un moyen d'optimiser la physionomie et la dynamique de son réseau de transports publics régionaux.

En réalité, cette réforme des chemins de fer porte bien mal son nom. S'il s'est en effet agi lors de cette réforme de 1995 de réviser la loi du même nom, les effets réels de celle-ci se déploient en fait à l'ensemble du système des transports publics. Aussi devrions-nous plus justement parler de « réforme des transports publics » plutôt que de réforme des chemins de fer. Cette remarque n'est pas exclusivement motivée par une préoccupation d'ordre sémantique, mais bien par un souci d'analyse. L'élargissement de la portée de cette modification de la loi des chemins de fer de 1957 apparaît justifié tant par une étude de ses origines, de ses sources et de son histoire que par une évaluation, même intermédiaire, de ses implications.

L'idée de moderniser le secteur ferroviaire et plus largement celui des transports publics remonte, en Suisse, au début des années 1980 avec la mise sur pied en 1982 d'un premier mandat de prestations entre la Confédération et les CFF. Ce nouvel instrument de gestion de la Régie fédérale introduisait la distinction entre prestations de service public en faveur de l'économie générale (trafic régional, ferroutage etc.) indemnisées en tant que telles par la Confédération, et prestations de marché assurées par l'activité commerciale de l'entreprise (trafic national). Renouvelé en 1987 et prolongé en 1994 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention de prestation au 1<sup>er</sup> janvier 1999, cet outil fut pourtant incapable de redresser la situation difficile dans laquelle les chemins de fer et les transports publics se trouvaient depuis la décennie 1970. L'accroissement de la concurrence intermodale et de la pression financière sur les opérateurs ferroviaires, l'absence d'une politique des transports cohérente susceptible de corriger le déséquilibre dont souffre le rail depuis l'explosion de la concurrence routière et l'évolution de la situation internationale (directives européennes de libéralisation) sont autant de facteurs qui ont milité en faveur d'une transformation profonde du secteur (Finger & Genoud 1997 : 165-169). L'échec de la Conception globale des transports (CGST) lors du vote populaire du 12 juin 1988 semblait avoir mis fin à toute possibilité de redynamiser un secteur en déclin. Pour autant, les efforts menés pendant plus de quinze ans en vue de

## Introduction: 1. Présentation de la réforme

---

mettre sur pied une plate-forme cohérente et intégrée capable d'orienter la politique globale des transports ne furent pas vains : nombre de propositions et de thèses proposées dans le document final de la CGST (DFTCE 1980 :59-69) furent toutefois mis en œuvre (lire Küng 1998 ; Linder 1998). C'est à ce titre que les thèses suivantes développées dans le rapport final de la CGST virent leur concrétisation plus ou moins complète dans la réforme des chemins de fer de 1995 puis celle de 1998 :

- No 4 : régionalisation des réseaux et de compétences en matière de transports public ;
- No 6, 19 et 35 : révision des règles d'indemnisation des prestations de service public par l'entremise d'une péréquation financière entre Confédération et cantons et entre types de financements ;
- No 12 : introduction du principe d'indemnisation des prestations en faveur de l'économie générale ;
- No 13 : principe de commande de prestations en faveur de l'économie générale et réexamen régulier ;
- No 25-27 : réforme des CFF.
- No 30 : principe d'égalité de traitement entre CFF-PTT et Entreprises de transports concessionnaires (ETC)

L'inscription de ces divers principes, qui deviendront quelques années plus tard le cœur de la réforme des chemins de fer, dans ce projet de conception globale des transports nous indique combien il serait réducteur de limiter la portée de la réforme à un simple changement de règles administratives restreintes à la gestion d'un seul secteur. Si cette réforme constitue déjà au niveau des transports publics régionaux un véritable changement de paradigme, elle représente au niveau de la politique générale des transports une transformation importante et capitale de la manière dont la définition et la mise en œuvre de cette politique sont désormais envisagées en Suisse. Aussi convient-il en permanence de garder à l'esprit l'imbrication complexe des implications d'une réforme sectorielle sur la globalité d'un problème. Il apparaît donc comme capital de relever que cette réforme des transports publics régionaux revêt une

importance majeure pour la politique suisse des transports, et ceci pour les raisons suivantes.

### ***1.1 Réforme et politique des transports***

La modification des règles du jeu, des normes et des principes régissant une politique publique, ou la modification du « policy design » ou du « programme administratif » d'une politique publique et plus encore la modification de la répartition des tâches entre les acteurs impliqués dans son processus de mise en œuvre<sup>2</sup> constitue un événement capital dans le cycle de vie d'une politique publique. Contentons-nous à ce niveau de relever que cette réforme des transports publics, bien que ne représentant qu'un volet de la politique des transports, affecte *a priori* celle-ci selon trois dimensions.

La régionalisation opère, premièrement, un bouleversement considérable dans la manière dont sont définis les arrangements institutionnels de mise en œuvre de la politique des transports publics et partant de la politique des transports dans son ensemble. Le fait que le canton se voit octroyer de nouvelles compétences remet en question un certain nombre de mécanismes et de processus dans la gestion des affaires. Ce renforcement théorique du poids de l'acteur cantonal peut ainsi produire une modification des relations entre les acteurs (opérateurs, canton, Confédération etc.) notamment en matière de commande de prestation et d'établissement de l'horaire.

A ceci s'ajoute, deuxièmement, le fait que cette réforme se situe dans un contexte économique et financier particulier. L'objectif de rendre la gestion des transports publics régionaux plus efficiente par la combinaison de la commande de prestation et de la régionalisation des compétences ne peut être séparé de l'objectif énoncé par la Confédération d'économiser sur ses dépenses en la matière. Le programme de stabilisation de la Confédération élaboré en 1998

---

<sup>2</sup> Pour une vision synthétique de l'usage de ce vocabulaire employé dans l'analyse des politiques publiques, nous revoyons à l'ouvrage introductif de Bussman et al. (1998 : chapitres introductifs).

## Introduction: 1. Présentation de la réforme

---

projetée, en effet, à l'horizon budgétaire 2001 de réduire de 500 millions le montant des subventions fédérales aux cantons, dont 150 pour le seul trafic régional. Associé au fait que l'un des objectifs de la réforme est également de faire passer la part fédérale de participation au transport régional de 75% en moyenne actuellement, à 50% à terme, le cumul de ces initiatives fédérales revient en fin de compte à faire peser une charge financière plus lourde sur les cantons en matière d'organisation et de définition du contenu des prestations de services public de transport régional. Complément logique de l'accroissement de ses tâches, cette pression financière accrue pour le canton ne représente pas moins une variable supplémentaire dans l'équation du futur système de transports public en Suisse.

A ces deux dimensions plutôt contextuelles, vient se greffer une troisième liée au contenu de la politique des transports. Le lien nécessaire entre la réforme de 1995 et celle de 1998 qui introduit le principe de libre accès au réseau ferroviaire touche à la volonté manifeste de réorienter la répartition intermodale en faveur du rail et ceci tout particulièrement dans le secteur des transports marchandises où les objectifs de transfert de la route vers le rail sont évidents. Si cette ambition ne concerne a priori que marginalement le secteur des transports publics régionaux, elle devient capitale pour celui-ci par les dispositions et les moyens qui sont mis en œuvre pour y parvenir. La séparation entre infrastructure et exploitation, l'introduction du principe du « free access », le refinancement des CFF et leur changement de statut juridique sont autant de mesures qui visent à donner au secteur ferroviaire les moyens de ses nouvelles ambitions et qui contribuent à transformer de manière radicale la physionomie et la dynamique du secteur des transports et la situation concrète des opérateurs.

En survolant les grandes lignes de cette réforme sous l'angle de la politique des transports et sans même entrer dans l'analyse empirique, nous pouvons d'ores et déjà conclure que cette « petite réforme » sur son aspect spectaculaire n'en constitue pas moins, sur un plan pragmatique, une réforme de grande importance.

### ***1.2 Réforme et management public***

Cette réforme n'est pas sans implications en matière de Management public. De manière générale, l'action publique exige plus que la simple organisation de structures de mise en œuvre d'une politique publique particulière. La gestion publique (ou management public) regroupe toute une série de pratiques, de concepts, et d'approches sur les moyens et les méthodes d'organisation du travail et de l'action collective des autorités publiques. La régionalisation, la commande de prestation, la mise au concours ne se limitent pas à introduire une nouvelle donne dans le jeu entre canton et Confédération. Ces mesures représentent pour l'institution en charge de les accompagner une redéfinition de son travail et de sa manière d'approcher les problèmes. Plus encore, ces nouveaux principes sont d'ordre à redéfinir le tissu des relations entre l'office cantonal en charge du transport régional et les autres autorités publiques du canton (gouvernement, parlement, offices connexes etc.). En d'autres termes, loin de ne représenter qu'une décentralisation et un changement de l'outil de pilotage de la politique des transports régionaux, cette réforme interroge la pratique et la théorie de la gestion des affaires publiques. Parmi les sujets importants : relevons en vrac la question du statut de l'office cantonal comme régulateur du système et représentant des autorités publiques dans les entreprises concessionnaires cantonales, la durée des conventions de prestations entre mandant et mandataire, l'identification des prestations de service public, l'évaluation des offres etc. Plus que l'adoption de structure et d'outils adéquats pour répondre à ces défis, est en jeu ici l'adaptation des processus de décision et de fonctionnement du système de transports publics cantonaux.

### ***1.3 Réforme et management des entreprises de transport***

Dans ce contexte, l'opérateur de transports publics régionaux doit désormais faire face à de nouveaux défis dont la résolution nécessite de sa part une révision de ses modes de gestion. Dans la mesure où l'opérateur, pour gagner le

« marché » des transports publics régionaux, doit désormais être comptable de ses résultats et fournir des chiffres solides, il lui conviendra d'acquérir une série de compétences indispensables à la survie de son entreprise, voire même de revoir sa stratégie en matière de planification et d'évaluation du marché. De même, dès lors que la concurrence est possible et que l'opérateur reçoit comme contrainte d'accroître son efficacité et d'abaisser ses coûts, celui-ci pourrait avoir tendance à revoir les modalités de ses relations avec son propriétaire public. De manière plus générale, l'enjeu managérial de la réforme est de permettre à l'opérateur d'entreprendre son passage d'entreprise (souvent publique) administrée à celui d'entreprise de transport responsable de son activité et prestataire de services publics dans des conditions satisfaisantes permettant d'assurer sa pérennité.

Analyser les implications concrètes de la nouvelle loi sur les chemins de fer sur la politique des transports publics régionaux, et a fortiori celle des transports de manière générale, en termes d'efficacité et/ou d'efficacités selon la logique d'une évaluation traditionnelle de politique publique ne peut être une ambition raisonnable pour une recherche comme celle-ci. Premièrement, le recul nécessaire à cette entreprise nous manque encore : la loi n'est en vigueur que depuis quatre ans et la totalité de la réforme générale du secteur (LCdF + LCFF) commence à peine à être mise en œuvre. Deuxièmement, l'objectif de cette recherche est différent. Il s'agit moins d'analyser les résultats de cette réforme, ces *outcomes*, que ses implications sur le système des transports publics régionaux en Suisse. Politologique, cette démarche cherche donc plus à percevoir les implications d'un tel changement du contexte d'action et des règles du jeu qui l'imprègne sur le système d'action publique, que de mesurer ses résultats en termes d'outputs ou d'outcomes. Pour filer la référence politologique, notre démarche vise donc plus à analyser les implications de la réforme sur le « design institutionnel » de la politique de transports publics régionaux que sur la politique publique en elle-même. Systémiste, notre démarche l'est tant par ses objectifs que par ses moyens : nous rejoignons ainsi notre thèse de départ : la « petite réforme » des chemins de fer, ou plus précisément, « des transports publics régionaux » constitue un véritable changement de paradigme.

## 2. Problématique et question de recherche

Changement de paradigme donc, dans la mesure où les quatre dispositions de la réforme (harmonisation des modes de financement des transports publics, commande de prestations, régionalisation et introduction de la concurrence) rompent avec une pratique et une conception de l'organisation du service public de transport basées préalablement sur une logique administrative complexe et souvent peu efficiente. Changement de paradigme qui ne comporte pour autant pas moins une dimension d'incertitude, dans la mesure où les acteurs concernés expérimentent, en même temps et souvent selon des trajectoires et des calendriers similaires, les mêmes problèmes et les mêmes contraintes tout en étant chacun dans des situations économiques, juridiques, politiques, administratives très différentes.

Même si la réalisation de cette tâche apparaît difficile, il s'agit pourtant bien, dans le cadre de cette recherche, de tenter d'identifier les premières tendances de la transformation des systèmes de transports publics régionaux. S'il est bien sûr trop tôt pour procéder à une évaluation précise et exhaustive des conséquences au niveau organisationnel, économique et politique de la mise en œuvre de cette réforme, il apparaît tout de même envisageable d'entreprendre un bilan intermédiaire. Les traits du nouveau système ne sont pas encore clairement marqués et des changements de physionomie sont encore possibles voire souhaitables. Aussi, avons-nous choisi de guider notre démarche à l'aide du postulat suivant.

### *2.1 Postulat de recherche*

L'énonciation de ce postulat de recherche nous permet de délimiter plus précisément le cadre et la portée de notre discussion. Il explicite la problématique de l'étude et fonde le socle sur lequel les questions de recherche sont formulées.

**Postulat :** *La réforme de chemins de fer implique un changement des règles du jeu dans le système des transports publics régionaux ; ces nouvelles règles sont à leur tour susceptibles de modifier la physionomie, la dynamique et la structure du système de transports publics régionaux, la nature et le nombre des acteurs qui le compose ainsi que les jeux qui l'anime.*

Dans tout système social, dans lequel des acteurs interagissent selon une stratégie pré-définie en fonction de l'environnement et des règles formelles et informelles qui régulent le processus, la modification de l'une de ces variables implique un ajustement de l'ensemble des autres variables, pouvant avoir comme conséquence la redéfinition plus ou moins profonde du système, de sa structure, de sa dynamique et de sa forme. Plus prosaïquement, l'introduction des nouvelles dispositions peut avoir pour effet, au niveau du système des transports publics régionaux, une remise en question et une redéfinition du fonctionnement, des liens et des processus qui le régissaient jusque là. Dès lors, une des tâches principales de toute évaluation réside dans la mesure et l'analyse de ce processus d'ajustement systémique. Dans le cas présent, il s'agit d'identifier les signes avant-coureurs indiquant la modification de variables telles que la position de chaque acteur au sein du système, son rôle, son poids, ses intérêts, ses moyens et ses ressources ou sa stratégie. Sur cette base, il devient envisageable d'extrapoler pour en déduire une esquisse de ce que le nouveau système pourrait devenir avant d'en discuter les enjeux, ce que nous ferons dans la troisième partie de cet ouvrage (cf. points 7 à 9).

## 2.2 Question de recherche

Par une formule lapidaire et sur la base du postulat énoncé, la **question principale** que cette recherche s'est proposée de traiter est la suivante :

- *Quelles sont les premières conséquences importantes du changement de législation sur :*
  - a) *les acteurs du système, leurs intérêts, leurs stratégies ;*

b) *et partant sur le système de transports publics régionaux ;*

Cette question originelle se décline en une série de **questions secondaires** telles que :

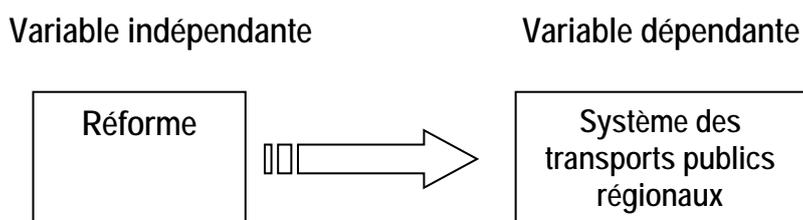
- *Quels sont effets de la réforme sur :*
  - a) *les acteurs du système ? ;*
  - b) *le réseau des acteurs et les relations qui le fonde ? ;*
  - c) *le processus de commande de prestation ? ;*
  - d) *l'étendue et la forme du système régional de transports publics ?*

## 3. Cadre analytique

### 3.1 Cadre théorique

Il ressort des paragraphes précédents que notre démarche pourrait se résumer à une analyse de politique publique avortée, dont le déroulement se serait arrêté à la description du choix des instruments et de la mise en place des institutions de mise en œuvre, pour négliger la phase d'implémentation. En termes plus techniques nous ambitionnons, en effet, d'analyser l'impact d'un changement des règles du jeu et des instruments de la politique publique de transports publics régionaux (policy design) sur l'arrangement politico-administratif chargé de les implémenter (système de transports publics régionaux) sans véritablement nous préoccuper, pour les raisons évoquées plus haut, de l'évaluation de l'implémentation elle-même. Dans la chaîne séquentielle d'une analyse d'une politique publique nous nous limitons donc à l'étude de la séquence entre le choix des instruments de la politique publique et la structuration de l'arrangement institutionnel de mise en œuvre (voir Bussmann et al. 1998 : 59-69), en examinant les implications de la première sur la seconde. En d'autres termes, nous cherchons à déterminer quels sont les impacts de la modification des instruments et des règles du jeu au sein de la politique publique des transports publics régionaux sur le système des transports publics régionaux lui-même. **Il s'agit donc d'analyser le processus d'ajustement systémique (système de transports publics régionaux) après un choc externe (réforme) selon le schéma suivant.**

Schéma 1



La révision de la LCdF de 1995, soit les quatre principes que nous avons énuméré plus haut (cf. point 1.), représente la variable indépendante de notre analyse. Quant à la variable dépendante, le système des transports publics régionaux, celle-ci nécessite d'être discutée plus avant de manière à la rendre opérationnalisable. Par « *Système des transports publics régionaux* », nous entendons l'ensemble des acteurs impliqués formellement ou informellement dans la mise en œuvre d'une politique de transports publics régionaux et les relations qu'ils entretiennent entre eux en vue de réaliser des objectifs de la politique publique en question. Les deux concepts fondamentaux au cœur de cette définition sont ceux d'*acteur* et de *relations*. Deux notions profondément liées à la notion de *réseau*. Le concept de réseau d'action publique ou de *policy network* en science politique représente un paradigme important de la littérature de l'analyse des politiques publiques (Clivaz 1998). L'analyse de réseau offre, en effet, un outillage performant dans l'approfondissement et l'affinement de l'étude des phases de définition et de mise en œuvre de politiques publiques. Dans notre cas, l'accent que nous plaçons sur les structures institutionnelles de gestion des transports publics régionaux nous incite à adopter une approche de type réseautique. L'intérêt d'une telle approche réside dans le fait que le terme même de réseau appliqué à une réalité concrète permet, même métaphoriquement, de focaliser l'attention sur le phénomène d'interaction entre des acteurs organisés ou individuels agissant selon une logique « égoïste » néanmoins coordonnée par leurs intérêts et leurs ressources interdépendantes.

*« By stressing the inter-relationships and interdependencies of these actors, the term [network] also draws attention to the pattern of linkages and interactions among them and to the way in which these affect the behaviour of the individual organizations. These organizations are embedded in a particular set of relationships, the structure of which constrains the options open to them as well as the kinds of behaviour that they engage in. » (Hanf & O'Toole 1992 : 169).*

L'approche de l'analyse de réseau étend donc au niveau inter-organisationnel, l'analyse de type sociologique au niveau intra-organisationnel de Crozier et Friedberg (1977) qui postule un comportement stratégique des acteurs

définissant leurs intérêts, leur stratégie et leur action en fonction des contraintes institutionnelles ou environnementales de leur contexte. En conceptualisant un système sous la forme d'un réseau d'interaction entre acteurs interdépendants agissant dans un cadre institutionnel particulier, ce type d'approche permet donc de focaliser l'attention de l'analyse sur la dynamique qui se dégage entre deux types de variables : les variables relatives aux acteurs même (**variables actérielles**) et les variables de contexte (**variables systémiques**). Dans notre cas, le système de transports publics régionaux est ainsi composé d'acteurs (entreprises de transports, offices cantonaux, office fédéral, association d'intérêts, autorités politiques etc.) déterminés par un ensemble de variables qui leurs sont propres et par un ensemble de règles, de normes, et de dimensions qui structurent le champ de leurs interactions. Les premières regroupent donc un ensemble de facteurs qui déterminent le comportement d'un acteur considéré *in abstracto*, indifféremment du contexte dans lequel il baigne, alors que les secondes replacent celui-ci dans son contexte et offre ainsi un point de vue plus réaliste. Nous retenons pour l'analyse les **variables actérielles** suivantes :

- la perception du contexte : une perception est une image à travers laquelle le monde complexe et ambigu qui entoure les acteurs prend sens et permet ainsi de structurer l'action. Une perception oriente le processus de réception des stimuli et la formulation des réponses (Termeer & Koppenjan 1997 : 82). En ce sens, la perception des enjeux et du contexte environnant de l'acteur constitue une précondition à l'action, en ce qu'elle permet la définition des intérêts de l'acteur.
- les intérêts de l'acteur : adéquation entre les objectifs, la raison d'être et la perception du contexte, les intérêts représentent l'ensemble des valeurs fondamentales qui fonde l'action d'un acteur et qui détermine les objectifs, puis oriente le choix d'une stratégie d'action.
- les ressources : constituent l'ensemble des moyens à disposition de l'acteur à la fois pour réaliser ses objectifs premiers et pour influencer le processus de décision au sein d'un réseau ou d'un système. Leur nature varie selon le type de système dans lequel on se trouve. Pour notre cas, nous considérons les ressources suivantes :

- *financières* : permettent la mobilisation de ressources secondaires et la réalisation des objectifs de l'acteur ;
  - *en personnel* : qu'il s'agisse de son nombre ou de ses qualifications, le personnel représente une ressource fondamentale pour agir ;
  - *information* : ressource rare et stratégique, l'information est souvent à la base du fonctionnement d'un réseau d'acteur ;
  - *expertise* : plus que l'information, l'expertise représente une ressource vitale pour un acteur. Disposer d'une expertise, soit d'une compétence particulière fondée sur la capacité en propre de pouvoir manipuler une information pour en extraire un savoir ou produire une activité revêt une importance stratégique au sein d'un système ;
  - *droit* : la capacité, pour un acteur, de mobiliser le droit et son appareil institutionnel témoigne de son pouvoir formel potentiel au sein d'un système ;
  - *organisation* : un acteur individuel et à plus forte raison un acteur institutionnel s'appuie généralement sur un ensemble de structures formelles et/ou informelles pour agir. L'organisation comprise comme une structure « administrative », soit d'un ensemble de compétences et de ressources diverses *organisées* en vue de l'action représente une ressource fondamentale pour un acteur. Un acteur ne pouvant pas s'appuyer sur une organisation solide et compétente aura plus de peine à agir qu'un acteur soutenu par une institution performante ;
- 
- la stratégie : représente un plan d'action organisé en vue d'atteindre les buts qu'un acteur s'est fixé. L'élaboration d'une stratégie tient largement compte des conditions du contexte de l'environnement de l'acteur. A ce titre, les variables systémiques représentent les contraintes environnementales sur lesquels un acteur se fonde pour élaborer sa stratégie.

## Introduction: 3. Cadre analytique

---

La littérature sur les dimensions relevantes pour l'analyse de système ou de réseaux d'action publique est vaste<sup>3</sup>. Nous retenons ici les **variables systémiques** suivantes :

- la fonction : un réseau ou un système n'a pas de but en lui-même, il est souvent le produit de l'action conjointe d'acteurs interdépendants agissant de concert en vue d'atteindre un objectif particulier. La fonction d'un système peut donc résulter de l'agrégation des intérêts des acteurs le composant. Un système peut également être le produit de la volonté d'un acteur prédominant capable de regrouper suffisamment de ressources et/ou d'inciter des acteurs à participer à un effort collectif. Ce cas de figure représente l'exemple classique d'un système d'action publique dominé par un ou plusieurs acteurs publics monopolisant les ressources stratégiques et/ou le pouvoir (notamment juridique) de contraindre ou inciter des acteurs pré-existants ou créés par lui à coordonner leurs actions en vue de remplir une tâche particulière.
- La structure d'un système se réfère à la physionomie et l'aspect construit des relations entre les acteurs qui le compose. Elle regroupe les sous-variables suivantes :
  - La taille du système ;
  - Le nombre d'acteurs ;
  - Le type des relations ;
  - L'intensité des relations ;
  - La stabilité des relations.

La structure d'un système peut être schématisée par une représentation graphique des relations entre tous les acteurs et dont l'intensité pourrait être soulignée par la grosseur des traits qui relient chaque acteur avec l'autre. A partir de la structure d'un système on peut dériver toute une série de notions telle que le poids d'un acteur, son pouvoir et de manière plus générale la distribution du pouvoir au sein du réseau etc.

---

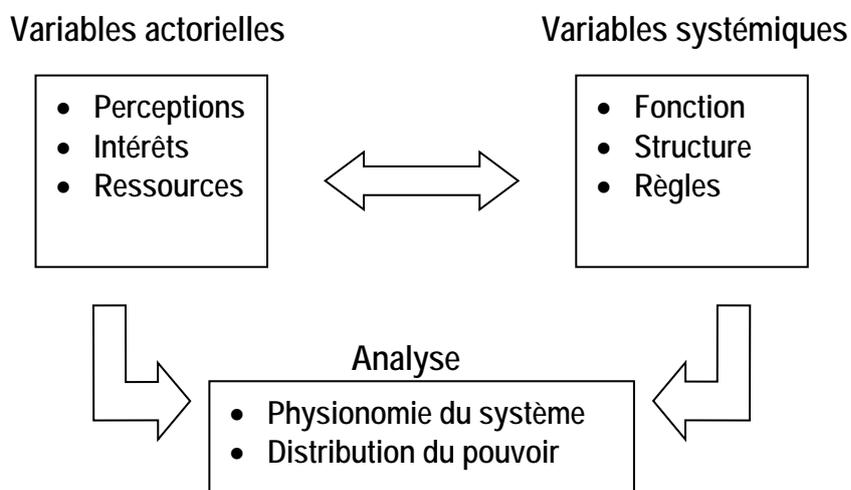
<sup>3</sup> Pour un survol des différentes typologies voir Van Waarden 1992.

- Les règles au sein d'un système regroupent l'ensemble des normes formelles et informelles qui structurent les interactions entre les acteurs et qui contribue à dessiner les contours de la structure du système. Nous retenons, ici, la typologie proposée par Ostrom (1986 :465-471) :
  - Boundary rules : définissent les modalités d'entrée et de sortie du système ;
  - Scope rules : définissent l'étendue du système en matière d'action ;
  - Position rules : établissent les positions formelles au sein du système ;
  - Authority rules : déterminent les acteurs en position de régler les questions relatives à l'action et au processus ;
  - Information rules : établissent les canaux d'information au sein du systèmes ;
  - Aggregation rules : déterminent la manière dont les décisions sont prises au sein du réseau ;
  - Payoff rules : déterminent la répartition des coûts et des bénéfices au sein du réseau.

Une analyse de réseau ou de système ne saurait se contenter d'attribuer une valeur à chaque des variables pour décrire le fonctionnement et qualifier la nature des relations que l'on peut y observer. L'analyse résulte, en réalité, du traitement dynamique de l'interaction des deux types de variables décrites. Cette démarche est d'autant plus justifiée que les deux types de variables sont souvent, comme dans notre cas, intimement inter-reliées (voir schéma 2). Ceci fait, nous sommes alors en mesure d'extraire de l'analyse deux choses : la physionomie générale du système (sa taille, sa structure, sa forme) et la distribution du pouvoir en son sein (poids des acteurs etc.), ce qui permet ensuite de procéder à une étude plus approfondie des relations particulières entre les différents acteurs du système en tenant compte des variables qui leur sont propres et du contexte général de leur action. L'intérêt d'une telle analyse n'est pas de fournir une représentation fidèle du système de transports publics régionaux en tant que tel, mais de se servir de ce modèle abstrait pour mieux

comprendre la réalité concrète et ainsi mieux cerner les problèmes et les enjeux de la nouvelle situation dans laquelle se trouvent les acteurs des transports publics régionaux.

Schéma 2



### 3.2 Méthodes et choix des cas

#### 3.2.1 L'enquête par questionnaire

La réalisation d'une enquête par questionnaire a représenté le principal outil que nous avons utilisé pour étudier empiriquement les premiers impacts du changement de législation sur le système de transports publics. Ceci nous a permis de donner une valeur aux variables identifiées et de rendre possible l'analyse dynamique du système.

Dans un premier temps, une série d'entretiens exploratoires, d'une durée d'environ une heure, a été conduite auprès de personnes identifiées par nos

## Introduction: 3. Cadre analytique

---

soins comme directement concernées par la question de la politique des transports publics régionaux, soit :

- M. Michel Béguelin, Conseiller national et Secrétaire de la Fédération suisse des cheminots (SEV).
- Mme Caroline Beglinger, Collaboratrice à l'Office des Transports du canton de Berne.
- M. Markus Giger, Chef de la section « planification-offre » de l'Office Fédéral des Transports (OFT).
- M. Philippe Gauderon, Directeur de l'ex-Direction d'Arrondissement des CFF à Lausanne lors de l'entretien et actuellement Directeur du trafic régional des CFF à Berne.
- M. Peter Joss, Directeur des Mittelthurgaubahn à Weinfelden
- M. Roland Carrupt, Directeur du centre régional de Car postal Valais-Haut Léman à Sion.
- M. Hans-Peter Fagagnini, Directeur général de l'ex-Département du transport des CFF à Berne, lors de l'entretien.
- M. Vincent Krayenbühl, Directeur du service des transports et du tourisme de l'Etat de Vaud.

Ces entretiens libres ont eu pour principal objectif de tenter de cerner la perception des enjeux de la nouvelle Loi sur les Chemins de Fer par les principaux acteurs. Ces discussions ont permis de faire ressortir les thèmes essentiels qui ont été par la suite approfondis à travers le questionnaire. Les réactions globalement positives constatées au cours de ces interviews ont par ailleurs pleinement confirmé le bien fondé d'une telle démarche.

### 3.2.2 Choix des cas

Outre la préparation du questionnaire, cette première phase nous a également permis de déterminer les cas susceptibles de représenter un intérêt pour une analyse approfondie. Etant donné le temps et les moyens à disposition, il ne nous était en effet guère possible de mener une étude exhaustive de la situation

dans la totalité des cantons. Une sélection s'est avérée donc nécessaire. Quatre critères ont été retenus pour déterminer les régions les plus intéressantes à étudier dans le cadre de cette recherche :

1. Le ratio ETC / CFF-PAD
2. La participation financière des cantons
3. La situation institutionnelle de gestion des transports publics
4. La répartition intermodale dans les transports publics

Il est ressorti des différents entretiens, de manière convergente, et de l'analyse des cas à disposition répondant aux critères retenus, que le choix des cantons-régions de Berne, Zürich et Jura-Neuchâtel était le plus pertinent.

Ces quatre cantons permettent, en effet, de dresser un panorama contrasté de la politique des transports publics telle qu'elle se développe aujourd'hui en Suisse.

### ***Berne***

Canton étendu, Berne possède des caractéristiques hétérogènes en matière de transports publics. Les grands centres urbains (Berne, Bienne, etc.), où le transport collectif est massivement représenté, côtoient de plus petites agglomérations telles que Bugdorf et Lyss. Une vaste campagne, des régions touristiques de montagne, auxquelles il faut encore ajouter la mise en place progressive d'un ambitieux réseau express régional (S-Bahn), complètent le tableau en témoignant de la diversité des systèmes en présence. Qualifié par l'un de nos interlocuteurs de « *Suisse en miniature* », le canton dispose d'une bonne complémentarité entre le transport ferroviaire et routier. Les entreprises concessionnaires de transport y sont importantes (53), renforcées par l'existence de nombreuses lignes desservies par les cars postaux. Le canton a également mené parallèlement l'introduction de la réforme un processus de régionalisation interne avec la création de conférences régionales de transport RVK (Regional Verkehr Konferenz). Ces différents facteurs font de Berne un canton où le développement du jeu de la concurrence, préconisé par l'entrée en vigueur de la nouvelle LCF, a sans doute la potentialité la plus élevée de Suisse.

### *Zürich*

Le cas zurichois semble, quant à lui, particulièrement riche d'enseignements dans la mesure où le canton a "anticipé" la réforme de la loi sur les chemins de fer en réorganisant complètement son fonctionnement dès 1988. Cas particulier dans le paysage des transports publics helvétiques, le canton dispose de moyens d'envergure et se caractérise par un grand dynamisme. Outre la présence de conférences régionales des transports comme à Berne, le poids de la Communauté de Transport Zurichoise (Zürcher Verkehrs Verbund) et son rôle coordinateur mérite que l'on s'attarde sur la situation institutionnellement remarquable de ce canton. L'idée de créer une telle communauté est survenue suite à la mise en place du Réseau Express Régional (S-Bahn) de 1981 à 1991, projet très ambitieux d'une ampleur jamais réalisée auparavant sur le plan cantonal suisse. Pour mettre en valeur un investissement d'une telle importance, une commission cantonale zurichoise a souligné dès le début du projet la nécessité d'instituer une communauté tarifaire intégrale pour l'ensemble de la région. Le système caractérisé jusqu'alors par une grande diversité et la confusion tant au niveau de l'offre, des tarifs et du financement qu'au niveau des organes décisionnels, l'idée a donc surgi de créer une organisation faitière qui soit d'une part, à même de procéder à une uniformisation du système sur le plan de la tarification et des prestations et d'autre part, de représenter de manière globale les objectifs politico-économiques en matière de transports publics. C'est la nouvelle loi cantonale de mars 1988 qui entérina la création dudit organe, en même temps que l'ouverture des premières lignes du réseau express. Le fait que cette institution non autonome de droit public reçoive l'entier des recettes tarifaires et qu'elle soit chargée de reverser aux opérateurs la totalité des coûts de leurs prestations de transport représente une caractéristique tout à fait remarquable et exemplaire. Avec ce système, les entreprises de transport présentent ainsi des comptes équilibrés. Pour autant, les communes et les entreprises de transport par leurs droits de co-décision y participent étroitement. Le ZVV possède à travers le conseil des transports son propre conseil d'administration de neuf membres. Les communes y sont représentées avec 5 sièges, le gouvernement cantonal avec 2 alors que les CFF et l'administration fédérale possèdent respectivement un siège chacun. En résumé, la communauté de transport zurichoise passe commande des prestations de transport auprès

des opérateurs par le biais de contrat qui en règlent le financement pour une période de deux ans. Quant au déficit du ZVV, il est pris en charge à part égale par le canton de Zurich et les 171 communes. Rappelons enfin que Zurich représente la région dans laquelle se concentre une importante partie du trafic national. A titre d'exemple, pour les CFF, le canton représente 40% de la totalité du trafic ferroviaire sur le territoire helvétique. Il faut toutefois être conscient que sa spécificité en matière de transport rend toute généralisation à l'ensemble de la Suisse difficile. Son cas peut tout du moins être considéré comme un exemple certainement utile à d'autres cantons.

### *Jura-Neuchâtel*

Le canton du Jura nous est apparu intéressant à analyser car situé dans une zone périphérique frontalière caractérisée par une densité de population faible, une grande dispersion géographique, l'absence de centre important et un réseau de transport public au maillage assez faible et fortement subventionné par la Confédération. Le traitement conjoint du canton du Jura et celui de Neuchâtel est motivé premièrement par la similarité des caractéristiques des deux cantons et deuxièmement par la volonté affichée des offices cantonaux de transports jurassiens et neuchâtelois de collaborer davantage à l'avenir. En effet, au printemps 1998, les deux cantons ont décidé de représenter leurs intérêts dans le domaine des transports de façon commune. La surcharge de travail engendrée par les nouvelles compétences cantonales en matière de trafic voyageur régional suite à la révision de la LCdF a conduit les deux offices cantonaux concernés à constater qu'ils avaient tout intérêt à se répartir les tâches et à collaborer. Dans un second temps, l'engagement d'un délégué commun financé par les deux cantons pour les négociations de prestations de transport avec les opérateurs s'est concrétisé. Enfin, cette volonté pourrait bien conduire à terme à la fusion des deux offices cantonaux des transports. En résumé, ces deux cantons-région revêtent un intérêt tout particulier pour la comparaison dans la mesure où tant leur situation financière, géographique, qu'institutionnelle contraste fortement avec les deux autres cas alémaniques.

### 3.2.3 Entretiens ciblés

Afin de préparer les questionnaires écrits destinés aux acteurs de ces quatre systèmes de transports publics régionaux, nous avons mené une première série d'entretiens ciblés avec les responsables et délégués aux transports des offices cantonaux respectifs :

- M. Jean Bourquard, Délégué aux transports pour le canton du Jura
- M. Jürg Van Känel, Chef de l'Office des transports du canton de Berne
- M. Raymond Mizel, Chef de l'Office neuchâtelois des transports et son successeur M. Nicolas Grandjean.
- M. Yves Gaillard, Responsable de la section finances du ZVV

Déterminer de manière concrète le réseau des acteurs susceptibles d'être concernés par la politique des transports dans ces trois régions a constitué l'un des objectifs principaux de cette seconde phase. Les informations obtenues nous ont ainsi permis, outre l'élaboration d'une partie des questions de l'enquête, de déterminer une liste d'adresses par canton, représentant les publics-cibles auxquels le questionnaire a été par la suite envoyé. Par souci de clarté, les acteurs contactés ont été tout d'abord classés en 3 groupes :

- **Les opérateurs de transport** regroupant les Chemins de Fer Fédéraux, les Entreprises Concessionnaires de Transport (rail, route, câble et navigation) ainsi que les centres régionaux de Car postal.
- **Les associations d'intérêts et de défense des transports publics**
- **Les autorités cantonales**, soit les offices des transports des cantons concernés

A ces trois premières catégories, nous avons rajouté pour les cantons de Zurich et de Berne un type d'acteur supplémentaire :

- **Les conférences régionales des transports (RVK)**, nouveaux acteurs issus en partie du processus de réorganisation des transports suite à la révision de la LCF (Berne). Ces structures assurent l'interface entre les cantons et les communes. Le grand nombre de communes présentes dans ces deux cantons rend en effet difficile la consultation par les offices cantonaux de la totalité d'entre-elles. Les RVK, de statut associatif, sont donc les interlocuteurs qui représentent les intérêts des communes auprès du canton. Au nombre de 6 à Berne et de 10 à Zurich, elles se chargent de transmettre à leurs cantons respectifs des concepts d'offre de transport sans bénéficier toutefois d'un droit de décision. Avec ces conférences, on assiste ainsi à une subdivision du territoire cantonal en régions regroupant un certain nombre de communes. On peut donc parler ici d'une seconde forme de régionalisation. En effet, si la régionalisation préconisée par la révision de la loi sur les chemins de fer implique un transfert des compétences en matière de trafic régional au niveau le plus proche du « marché » (les cantons), les autorités cantonales zurichoises et bernoises ont poussé la logique plus loin en transférant une compétence de préparation des offres de transport à ces RVK qui, si elles n'ont pas pouvoir de s'imposer, rassemblent du moins les intérêts propres à leur sous-régions en recueillant les impulsions des communes et des utilisateurs concernés à la source. Certaines des communes interrogées insistent particulièrement sur le fait que via ce nouvel organisme, elles ont davantage voix au chapitre dans la politique des transports que par le passé.

Il nous a paru, enfin, utile d'inclure un dernier groupe à notre analyse :

- **Les autorités communales** des quatre cantons, situées sur une ligne de transports public régionale, soit environ 250 communes

Si les communes ne sont à priori pas directement concernées par la révision de la LCF (en matière de procédure de consultation, réorganisation, etc.), la modification des règles du jeu entraîne en revanche certaines conséquences pour ces communes comme, par exemple, la possibilité pour le canton de chercher à faire les participer aux coûts des prestations. A ce titre, leur opinion

sur les effets attendus de la réforme nous a semblé relever d'une grande importance.

### 3.2.4 Le questionnaire

Composé de 19 questions, ce questionnaire est sub-divisé en quatre parties distinctes.

La première, composée de questions ouvertes, cherche mesurer la perception des implications de la réforme par les différents acteurs du système régional. A l'aide de trois questions ouvertes, cette partie doit contribuer à l'attribution pour chaque acteur une valeur à la variable actorielle « perception ».

La seconde partie tente par le biais de questions fermées d'identifier les diverses ressources dont disposait l'acteur avant la réforme et celles dont il va chercher à optimiser l'emploi ou la possession par la suite. D'autre part, nous avons cherché également à déterminer dans quelle mesure la réforme a nécessité pour l'acteur une adaptation de sa structure organisationnelle.

La troisième partie s'attache à définir le réseau d'acteurs recomposés à travers la mesure du degré d'importance, de la fréquence et du type de relations entre les différents protagonistes qui le compose.

Enfin la dernière partie vise, au moyen de questions à choix multiples, à évaluer les conséquences de ces changements, notamment pour l'avenir des transports publics selon la perception des acteurs concernés.

Afin de tester la pertinence et l'intelligibilité des questions, l'enquête a été soumise à certains des interlocuteurs qui avaient participé à la première phase. Le questionnaire initial a ensuite donné lieu à des versions adaptées à la situation de chaque canton. Si la structure de base reste identique afin de permettre la réalisation d'une analyse statistique comparée fiable, la partie consacrée au réseau d'acteurs a été adaptée en fonction des caractéristiques

propres à chaque région. L'étude a également été traduite en allemand afin d'avoir un impact optimal dans les cantons de Berne et Zurich. Accompagné d'un guide de réponse ainsi que d'une enveloppe affranchie pour le retour, ce ne sont pas moins de 400 questionnaires qui ont été envoyés durant les mois de janvier et février 1999.

### 3.2.2 L'accueil réservé à l'enquête

Au terme des délais fixés pour la reddition de l'enquête, 92 questionnaires nous sont parvenues en retour, soit 23% du total envoyé par courrier. Sur ce nombre, 67 questionnaires dûment remplis ont fait l'objet d'un traitement statistique. Ce qui représente un taux de réponse exploitable d'environ 17%, taux que l'on peut qualifier de faible, mais acceptable pour ce type d'enquête réalisée par envoi postal, si l'on prend en considération le nombre élevé de questions posées ainsi que le contenu relativement exigeant nécessitant d'y consacrer un peu plus de temps qu'un questionnaire standard. Les 25 questionnaires restant nous ont été renvoyés partiellement ou non complétés, accompagnés parfois de quelques commentaires. Ces « non-réponses », si elles ne peuvent faire l'objet d'une analyse statistique sont néanmoins, pour certaines du moins, intéressantes à analyser sur le plan qualitatif. Elles reflètent notamment une incapacité à répondre en raison d'un déficit d'information concernant la réforme en question. Ceci est tout particulièrement le cas des **communes** qui avouent ainsi leur incompetence. Leur participation s'élève en effet à 11% seulement, ce taux remontant à environ 20% si nous tenons compte des questionnaires que les communes nous ont retournés sans les avoir complétés. Les communes représentent, d'ailleurs, le groupe-cible qui nous a signalé, le plus massivement, qu'il n'avait pas les moyens de répondre ou ne se sentait pas suffisamment concerné par la réforme. La prise en compte de ce type de réaction est intéressante pour l'analyse de la situation, même si elle ne permet pas, par définition, d'affiner les données à disposition pour le traitement statistique. Elles témoignent de l'intérêt de ce type d'interlocuteur pour la question tout en traduisant certaines difficultés à répondre et certaines préoccupations sur lesquelles nous reviendrons dans la partie consacrée à l'analyse.

Si nous observons la répartition des 67 réponses que nous avons pu saisir sur informatique en fonction des différents types d'acteurs, nous remarquons que près de 32% des **opérateurs de transport** et un quart des **Conférences régionales des transports des cantons de Berne et Zurich** interrogés ont participé activement à l'étude. Quant aux **offices cantonaux des transports** des quatre cantons concernés, acteurs centraux du processus de réforme, ils se sont tous prêtés au jeu de l'enquête avec beaucoup d'intérêt. Nous ne pouvons en revanche pas en dire autant des **associations d'intérêt** qui se caractérisent par un taux de participation insignifiant (2 réponses), malgré la présence initiale relativement importante de cette cible dans les envois. Afin de palier au peu de significativité de ce groupe, nous avons préféré ne pas en tenir compte lors de notre analyse statistique. C'est la raison pour laquelle, les tableaux représentés tout au long de ce rapport seront basés sur **65 réponses**.

Le tableau contrasté plutôt décevant de la participation globale des acteurs-cibles caractérisé par le faible taux de participation agrégé devient plus souriant si l'on considère la qualité des acteurs ayant fournis une contribution. En effet, au niveau de la représentativité des différents acteurs étudiés sous l'angle cantonal, il nous faut, tout d'abord, relever la différence de participation importante des **opérateurs de transport** entre les cantons alémaniques et romands sélectionnés pour l'enquête. En effet, si entre 65 et 80% des entreprises concernées ont apporté leur contribution à l'étude dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, ce taux redescend à environ 25% pour Berne et Zurich. Cet écart important par le nombre nettement plus grand d'entreprises interrogées en Suisse alémanique peut être expliqué par le facteur suivant. Il faut, en effet, garder à l'esprit que ces deux régions sont caractérisées par une fragmentation importante du réseau d'opérateurs composé d'une multitude de petites entreprises concessionnaires locales, ce qui est moins le cas pour les cantons romands examinés, où seules quelques entreprises importantes se retrouvent sur le marché (Car postal, CFF et quelques ETC). Ces dernières entreprises représentant d'une certaine manière la « voix officielle » en tant qu'acteurs régionaux incontournables et se sentent donc davantage concernés par une telle étude et sont, d'ailleurs, plus souvent en mesure de participer à ce type de démarche sans trop de coûts.

## Analyse empirique

Il s'agit dans cette partie à l'aide de l'analyse de notre questionnaire, de donner une valeur à l'ensemble des variables que nous avons identifiées plus haut (cf. point 3.1).

### 4. Les variables actérielles

#### *4.1 La perception de la réforme*

Nous procédons dans cette section à l'identification des valeurs de la variable « perception » du groupe des variables actérielles. Dans une première étape, nous examinons de manière indistincte quant aux différences entre chaque type d'acteur la qualification de la réforme par ces derniers sous forme de mots-clés. Ceci nous permet de mesurer le climat général et la manière dont la réforme est perçue par les acteurs du système de transports publics régionaux dans les quatre cantons étudiés. Dans un second temps, nous examinons plus précisément et de manière différenciée selon le type d'acteur lorsque cela est pertinent, leur position relative à une série de questions spécifiques. La première porte sur l'identification des enjeux principaux de la réforme en terme de fonctionnement, de structure du système de transports public régional et d'implications sur la politique des transports publics. Nous nous penchons ensuite sur la question de l'identification par chaque acteur des effets positifs de la réforme, des problèmes mis à jour par celle-ci au sein du système et des difficultés qu'elle pose sur le plan de son fonctionnement. Enfin nous examinons l'attitude générale des acteurs face à la réforme, selon qu'ils se déclarent plutôt optimiste ou pessimiste, avant de tenter de dresser un tableau récapitulatif de la situation.

### 4.1.1 Les mots-clés de la réforme

Nous avons demandé aux différents destinataires de l'enquête de qualifier la réforme par trois mots-clés qui leur venaient spontanément à l'esprit à l'évocation de la réforme. Il s'agit ici de mesurer la manière dont la réforme a été comprise et perçue par les acteurs concernés. Dans notre approche systémique, l'identification et la qualification de cette perception de la réforme est capitale dans la mesure où pour chaque acteur cette variable subjective oriente voire détermine sa stratégie et son action. La distinction entre les différentes perceptions de chaque catégorie d'acteurs sera opérée plus loin.

**Tableau 1 :** *les mots clés de la réforme selon leur ordre décroissant de fréquence*

Rang	Les mots clés de la réforme
1	<i>Concurrence et ouverture des marchés</i>
2	<i>Régionalisation et autonomie cantonale</i>
3	<i>Transparence des coûts, rentabilité et rationalisation</i>
4	<i>Egalité de traitement et de financement</i>

#### a) Concurrence et ouverture des marchés

Les acteurs associent avant tout la réforme à l'introduction de la concurrence, ou du moins d'une compétitivité accrue entre entreprises de transport. Cette compétition apparaît à la fois intermodale (rail/route) et intramodale (rail ou route). L'arrivée d'opérateurs étrangers (principalement routiers) représente également pour un certain nombre d'acteurs un enjeu important. Il ressort de manière générale que la compétition est perçue comme un facteur susceptible de réintroduire une dynamique positive et un regain de créativité dans de la

production de prestations de transports publics. Quelques acteurs relèvent, toutefois, que cette concurrence reste limitée dans la mesure où il s'agit ici de fournir un service public et que par conséquent, toute une série de critères et de normes continuent à encadrer cette activité. Sur un plan économique et financier, le degré de concurrence dans le secteur reste, selon les acteurs, fonction, d'une part du poids des investissements lourds et des rythmes d'amortissement inhérent au secteur des transports ferroviaires, et d'autre part de la quantité des ressources dont les cantons disposent pour financer les transports publics régionaux.

Si certains qualifient cette ouverture et cette adaptation aux mécanismes du marché de processus de libéralisation, une faible minorité indique que la réforme en cours équivaut en réalité à une privatisation. Nous nous trouvons ici face à une confusion récurrente due à l'équivocité des termes de privatisation et de libéralisation dans le langage courant<sup>4</sup>. La réorganisation des CFF ainsi que la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation sont également mentionnés par quelques acteurs pour qualifier la réforme des transports publics régionaux. Si la révision de 1996 a sans doute accéléré les modifications organisationnelles internes aux CFF, il nous faut pourtant relever une fois encore ici que les changements structurels intervenus dans l'ex-régie fédérale sont entérinés dans un acte législatif distinct, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1999 : la révision de la loi sur les CFF.

### **b) Régionalisation et autonomie cantonale**

Le processus de régionalisation représente, aux yeux de tous les participants à l'étude, la seconde caractéristique majeure de la réforme. Ledit mouvement engendre ainsi une redéfinition des tâches entre la Confédération et les cantons, ces derniers bénéficiant désormais, à travers le principe de la commande de prestations, d'une autonomie renforcée. En outre, certains des interlocuteurs insistent particulièrement sur l'aspect également financier du

---

<sup>4</sup> Pour une discussion succincte de cette confusion fréquente : Séquence huit No5 juin 1999, p. 6. Pour une analyse critique plus développée des arguments traditionnels de la privatisation : Genoud & Finger (2000).

transfert de responsabilité qui accompagne le transfert de compétence. Un opérateur ferroviaire résume la nouvelle donne à « *l'abandon du rôle de leader de la Confédération dans sa mission de structurer le réseau régional de transports publics au profit des Cantons qui en deviennent les architectes* ».

### c) **Transparence des coûts, rentabilité et rationalisation**

Certains acteurs mettent en avant les aspects organisationnels de la réforme qui nécessitent une restructuration de leurs organisations, en ayant recours notamment à de nouveaux outils de gestion interne (management) ou externe (convention de prestation). Toutefois la majorité d'entre-eux considèrent cette réforme sous un angle essentiellement économique, motivée par une pression financière accrue qui devrait théoriquement permettre une meilleure prise en compte des coûts effectifs du transport et ceci par l'ensemble des protagonistes de la politique des transports. Cette rationalisation semble notamment passer par l'introduction de la comptabilité analytique afin de parvenir à une meilleure transparence des coûts. Les notions de rentabilité des réseaux, d'efficacité, de productivité et de rendement apparaissent également à de nombreuses reprises comme les impératifs désormais incontournables de la gestion de la politique des transports et comme conditions cadres à la gestion interne des acteurs. Cette réorganisation au sens large implique avant tout pour un certain nombre d'acteurs une révolution dans les mentalités plus particulièrement pour les opérateurs, qui en devenant les propres responsables du succès de leur entreprise doivent impérativement changer leur façon de penser.

### d) **Egalité de traitement et de financement**

« *D'un système étanche entre trois types d'opérateurs dû au financement différencié résultant en une distorsion de concurrence* » comme le résume un interlocuteur, la réforme devrait permettre de passer à un régime plus transparent et plus efficace. Si l'égalité de traitement et de financement entre les différents acteurs des transports n'a pas été ignorée par les acteurs interrogés, force est de constater qu'elle n'a pas été relevée à ce stade de l'enquête de manière systématique et massive comme l'enjeu prioritaire. Ajoutons encore que quelques acteurs seulement ont salué la fin du règne de la couverture

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

systematique des déficits des opérateurs et son remplacement par un financement des prestations de service public déterminé *ex ante* sur une base contractuelle.

### 4.1.2 Les enjeux de la réforme

Nous avons ensuite demandé aux différents acteurs de l'enquête, de quelle manière ils se représentaient les enjeux fondamentaux de la révision de la loi sur les chemins de fer. Pour ce faire nous avons établi une liste de couples dichotomiques qui synthétisait d'après nos entretiens préliminaires les points d'ancrage principaux de la réforme.

**Tableau 2 :** *Enjeux de la réforme classés par ordre décroissant de fréquence*

Les enjeux de la réforme	Nombre de citations	Fréquence
Economies sur l'infrastructure et le matériel	35	53.8%
Rachats, fusions, disparition d'entreprises	29	44.6%
Collaboration entre acteurs	27	41.5%
Concurrence entre acteurs	26	40.0%
Transfert du trafic du rail vers la route	26	40.0%
Clarification des rapports entre opérateurs et collectivités publiques	22	33.8%
Complexification des rapports entre opérateurs et collectivités	21	32.3%
Investissements dans l'infrastructure et le matériel	14	21.5%
Emergence de nouveaux acteurs	13	20.0%
Transfert du trafic de la route vers le rail	13	20.0%
Non –réponses	11	16.9%
Autres	1	1.5%
<i>Nombre total d'observations</i>	65	

*Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples*

## Analyse empirique: 4. Les variables actuelles

---

Il faut tout d'abord préciser que de manière assez surprenante on peut constater une très faible variance dans les réponses fournies selon le type d'acteur répondant aux questions. Les positions des divers items varient en effet très peu selon que les acteurs répondants soient opérateurs, un office cantonal ou une commune politique. De la même manière, le canton représente une variable peu relevante à ce niveau, à l'exception du canton de Zürich (voir Tableau 3). Aussi nous contenterons-nous de relever dans les paragraphes suivants les écarts les plus significatifs.

**Tableau 3 : Enjeux de la réforme classés par ordre décroissant de fréquence par canton**

Les enjeux de la réforme/canton	Jura	Neuchâtel	Berne	Zurich	TOTAL
Economies sur l'infrastructure et le matériel	6	10	13	6	35
Rachats, fusions, disparition d'entreprises	9	10	10	0	29
Collaboration entre acteurs	7	5	11	4	27
Transfert du trafic du rail vers la route	7	8	9	2	26
Concurrence entre acteurs	6	7	10	3	26
Clarification des rapports entre opérateurs et collectivités publiques	6	6	8	2	22
Complexification des rapports entre opérateurs et collectivités	6	5	6	4	21
Investissements dans l'infrastructure et le matériel	5	3	4	2	14
Emergence de nouveaux acteurs	3	4	3	3	13
Transfert du trafic de la route vers le rail	3	4	4	2	13
Autres	0	0	0	1	1
Non –réponses	4	2	1	4	11

### **a) Les économies sur l'infrastructure et le matériel**

La réalisation d'économies sur l'infrastructure de transport représente pour plus de la moitié des acteurs interrogés l'enjeu principal de la réforme. Les investissements dans la construction ou l'entretien des infrastructures principalement ferroviaires représentant un poste important dans les dépenses en matière de transports publics, la plupart des acteurs s'accordent à dire que l'enjeu majeur de la réforme réside dans la mise en œuvre tant par les opérateurs eux-mêmes que par les autorités cantonales bailleurs de fonds de stratégies visant à baisser les coûts et par conséquent de chercher à réduire les dépenses là où elles sont les plus élevées. Ce qui n'empêche pas quelques-uns de croire que la réforme puisse avoir comme effet inverse d'accentuer le besoin d'investir dans ces mêmes postes (21.5%) (Tableau 2).

### **b) Le transfert intermodal au bénéfice de la route**

Les différents participants à l'enquête ne croient vraisemblablement pas à un accroissement des parts de marché du transport ferroviaire dans le secteur des transports publics régionaux à la suite à la révision de la LCdF (seul 20% des acteurs considèrent cette possibilité comme probable). Cette hypothèse n'apparaît, en effet, pour la majorité valable qu'en théorie. Plus « réalistes », 40% des acteurs considèrent que c'est l'hypothèse inverse qui est plus crédible.

### **c) Concentration dans le secteur**

L'hypothèse liant le phénomène d'ouverture d'un marché avec l'initiation d'une dynamique de concentration dans la branche concernée (rachats, fusions etc.) semble trouver un certain crédit aux yeux des acteurs interrogés. Respectivement, la possibilité d'apparition de nouveaux acteurs (dont des opérateurs) ne remporte pas les suffrages. Sans doute liée au fait que la réforme induit une tendance à la chasse aux économies, ce constat laisse sous-entendre que les acteurs s'attendent à une modification de la composition, de la structure et des positions de chacun au sein du système de transports publics. Cette supposition n'apparaît pourtant pas pertinente pour le canton de Zürich (voir Tableau 3), puisqu'aucun acteur n'a relevé cet enjeu. Ce cas en apparence

déviant peut assez être facilement expliqué. Tout d'abord, la configuration et le fonctionnement du système de transports publics dans le canton de Zürich organisé autour du ZVV représente un cas intéressant de « cartellisation » du « marché » des transports publics. L'hypothèse d'un changement dans la structure des opérateurs n'est pas certes pas improbable, mais son surgissement demeure aussi peu crédible que la concurrence dans ce système particulier semble peu effective. Ensuite, il faut à nouveau relever que l'équivalent de la réforme des chemins de fer de 1996 s'est produite dans le canton de Zürich, huit ans plus tôt, en 1988 et que par conséquent l'impact direct de la récente réforme est d'autant minimisé.

### **d) Collaboration vs Concurrence**

Avec ces deux couples d'items nous entrons dans un terrain dont les contours ne sont pas clairement délimités pour les acteurs interrogés. Figurant parmi les enjeux importants de la réforme, cette question de la forme de relation antagonique ou coopérative entre les acteurs du système reste très discutée. Les proportions de réponses pour chacun des deux items étant quasiment identiques. Contentons-nous ici, avant de reprendre cette question plus loin (cf. point 10.), de relever l'incertitude qui transpire au niveau agrégé quant au type de dynamique qui anime ou pourrait animer le nouveau système de transports publics régional.

### **e) Complexité vs transparence**

Le même phénomène est observable par rapport à la question des nouveaux rapports entre les opérateurs et leurs mandataires publics. Autant d'acteurs considèrent que le nouveau système devrait compliquer les relations qu'il devrait au contraire les clarifier. Nous aurons dans les paragraphes suivants l'occasion de revenir sur les causes probables de cette difficulté à distinguer la voie que pourrait suivre le nouveau système.

### 4.1.3 Les effets positifs et négatifs de la réforme

En thématissant plus précisément la discussion de la perception des acteurs de la réforme en leur demandant de qualifier positivement ou négativement un certain nombre d'effets potentiels de celle-ci, nous sommes en mesure de nous faire une image plus fine encore de l'état d'esprit qui anime les acteurs dans le nouveau système. Nous avons demandé aux acteurs d'identifier respectivement les effets positifs et négatifs de la réforme dans une liste d'items que nous avons élaborée sur la base des entretiens préliminaires.

#### a) Les effets positifs de la réforme

Le tableau ci-dessous reproduit les effets positifs qui ont été le plus souvent relevé par les acteurs, toute catégorie confondue.

**Tableau 4 :** *Effets positifs de la réforme selon leur ordre décroissant de fréquence*

Effets positifs	Nombres de citations	Fréquence
Responsabilisation des cantons	38	58.5%
Responsabilisation des opérateurs	38	58.5%
Egalité de traitement entre opérateurs	28	43.1%
Transparence du processus accrue	20	30.8%
Non – réponses	8	12.3%
Autres	5	7.7%
<b>Nombre total d'observations</b>	65	

Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples

A la lecture de ce tableau, nous pouvons constater que près de 60% des acteurs interrogés considèrent la responsabilisation des cantons et des opérateurs comme les principaux effets positifs de la réforme. Notons également que quelque soit le type d'acteurs observés, les caractéristiques d'autonomisation et de responsabilité restent en tête des conséquences attendues d'une telle refonte du système à leurs yeux. Des voix discordantes se font toutefois entendre pour

dénoncer tout excès d'optimisme quant à la situation réelle qui met en évidence la difficulté de traduire la théorie en pratique et de corriger les effets pervers imprévus par les législateurs.

### *Responsabilisation des opérateurs*

Si les opérateurs de transport semblent se féliciter de leur plus grande autonomie, certains de nos interlocuteurs insistent sur le fait qu'actuellement l'objectif de responsabilisation recherché par la nouvelle loi est loin d'être atteint et que des contradictions pratiques se font jour. En effet, quelques-uns s'élèvent pour affirmer que de nombreux facteurs, parmi lesquels l'attitude « dictatoriale » de l'Office Fédéral des Transports, se lient pour limiter une telle autonomie. Pour un opérateur, si la charge et la pression politique ont été allégées, la pression administrative ne semblent vouloir que s'accroître. Le rôle ambigu de l'OFT est ainsi montré du doigt, à la fois juge et partie sans pour autant détenir les cordons de la bourse, rôle dévolu au Département fédéral des finances.

### *Responsabilisation des cantons*

« (La nouvelle donne) implique pour les cantons une réflexion préalable concernant l'achat de prestation (quoi, à quel prix). La question du gaspillage est explicitement posée. Il faut donc véritablement réaliser un calcul des coûts et des nécessités. ». Voici résumés par un responsable cantonal les enjeux que représentent à ces yeux la révision de la loi pour les autorités cantonales. Le problème latent d'éventuels conflits d'intérêts entre la responsabilisation des entreprises qui auraient plus que jamais pour objectifs des gains de production optimale et la responsabilisation des cantons sur les plans financier et politique a également été soulignée dans ce cadre. Semble découler de ce constat l'hypothèse selon laquelle la clarification des rôles ne signifie pas forcément une meilleure collaboration entre les acteurs concernés. Nous avons pu le constater plus haut, les opinions quant à la probabilité de constater une complexification ou au contraire une clarification des rôles divergent fortement.

### *Égalité de traitement*

Un peu moins de 45% des acteurs interrogés mentionnent l'égalité de traitement entre opérateurs comme une conséquence positive du processus de réforme. Si l'enjeu ressort davantage que lorsque l'on demande spontanément aux personnes interrogées de qualifier la réforme, cet effet attendu appelle néanmoins quelques commentaires divergents. En effet, comme le relève un opérateur, si au niveau des flux financiers, on peut parler d'harmonisation entre les compagnies de transport et en cela d'une égalité dans le versement des indemnités à travers la conclusion de conventions de prestation, les ETC n'ont souvent pas bénéficié comme les CFF d'un règlement de leur situation financière (Arrêté fédéral sur le refinancement des CFF du 20 mars 1998). L'ex-régie a en effet été assainie financièrement afin de lui permettre d'affronter la concurrence sur une base plus saine, à l'exemple de ce qui s'est fait, de manière plus ou moins approfondie, dans les pays européens, suite à l'adoption de la Directive 91/440. Les CFF bénéficieraient selon certains acteurs de facto d'un traitement privilégié. Relevons encore que seuls les acteurs du système de transports zurichois place l'égalité de traitement entre opérateurs comme effet positif prioritaire de la réforme.

### *La transparence du processus*

La réforme ayant démêlé l'écheveau du subventionnement des entreprises de transport en procédant à une simplification et une harmonisation des flux financiers, le système devrait théoriquement avec l'introduction du principe de la commande de prestation bénéficier d'une transparence plus grande. Force est de constater que moins d'un tiers des personnes interrogées considèrent qu'il en est ainsi. Cette perception de la réforme comme contribution à une plus grande clarté du système des transports n'est donc pas réellement partagée par les acteurs en présence. Cet enthousiasme relatif se retrouve d'ailleurs dans la manière dont ces mêmes acteurs considèrent les implications de ladite réforme. En effet, un tiers des participants à l'enquête (33,8%) (voir Tableau 2) considère qu'une clarification des rapports entre opérateurs et collectivités publiques s'est véritablement opérée. Il faut compter parmi les défenseurs d'un tel argument la moitié des conférences régionales des transports de Berne et de Zurich qui ont

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

accepté de répondre au questionnaire d'enquête. Cette opinion est toutefois immédiatement contrebalancée par une proportion relativement similaire de nos interlocuteurs (32,3%) qui sont d'avis que la révision de la LCdF complexifie davantage ces mêmes rapports (voir Tableau 2).

### b) Les implications négatives de la réforme

La question en relation avec cette thématique demandait aux acteurs d'identifier les implications négatives de la réforme, plus particulièrement sur le processus de commande de prestation.

**Tableau 5 :** *Effets négatifs de la réforme classés par ordre décroissant de fréquence*

Effets négatifs	Nombres de citations	Fréquence
Statut ambigu de l'office cantonal	34	52.3%
Durée des contrats de prestations trop courte	27	41.5%
Manque de coordination intercantonale	26	40.0%
Absence de mise au concours systématique	14	21.5%
Offres spontanées	8	12.3%
Non – réponses	11	16.9%
Autres	9	13.8%
<b>Nombre total d'observations</b>	<b>65</b>	

*Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples*

#### *Statut de l'office cantonal*

En analysant ce tableau, nous observons que plus de la moitié des personnes interrogées considère le statut ambigu des offices cantonaux de transport

comme le principal problème de la refonte du système. Investis, suite à la réforme, de nouvelles prérogatives en matière de politique des transports, parmi lesquelles figurent en bonne place la commande de prestation, la situation des offices cantonaux comme juge et partie du processus pose problème. Le système de l'appel d'offres, s'il est activé, devrait ainsi garantir à l'opérateur le plus performant tant au niveau de la qualité qu'au niveau du prix d'emporter la mise. Or, le fait que la plupart des cantons siègent encore, parfois au côté de l'OFT, au sein des conseils d'administrations des ETC de leurs cantons respectifs risque d'engendrer une incompatibilité de fonction entre le rôle nouveau de régulateur que les offices se doivent d'endosser et leur rôle de représentant des propriétaires au sein de leurs entreprises régionales. On peut ainsi tout à fait imaginer des situations où les cantons n'oseront tout simplement pas mettre au concours leurs lignes régionales de peur que les compagnies que ces derniers soutiennent parfois à bout de bras se retrouvent recalées ou dans une moindre mesure, que le jeu de la concurrence ne soit que fictif par rapport à la force du jeu politique. Les cantons semblent d'ailleurs particulièrement conscients de cette ambiguïté, dans la mesure où trois des quatre le relève comme un effet négatif important.

### *Concurrence fictive*

Corollaire à cette problématique, l'absence de mise au concours systématique n'a pourtant été mentionnée que par un acteur sur cinq en moyenne. Une première interprétation de cette position des acteurs résiderait dans la volonté pour les opérateurs notamment de ne pas se réjouir de la mise en place d'une mise en concurrence systématique des lignes de transport public. La volonté de maintenir un statut-quo sécurisant dans un contexte incertain jouerait alors de justification à cette position. En effet, l'absence ou la quasi absence pour l'instant de mise au concours des prestations dans les cantons concernés en privilégiant le statut des acteurs en présence présente des avantages pour la préservation du système dans son ensemble et par là même sur les prestations en matière de trafic régional (cf point 10.).

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

**Tableau 6 :** *Effets négatifs de la réforme classé par ordre décroissant de fréquence selon les opérateurs*

Effets négatifs selon les opérateurs de transport	Nombre de citations	Fréquence
Durée trop courte des contrats de prestations	19	73.1%
Statut ambigu de l'office cantonal	18	69.2%
Manque de coordination inter-cantonale	10	38.5%
Absence de mise au concours systématique	9	34.6%
Offres spontanées	4	15.4%
Autres	9	34.6%
Non –réponses	3	11.5%
<b>Nombre total d'observations</b>	<b>26</b>	

*Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples.*

Les deux autres effets négatifs relevés par nos interlocuteurs à hauteur de 40% (voir Tableau 5) sont la durée trop courte des contrats de prestation entre les opérateurs et les autorités cantonales ainsi que le manque de coordination intercantonale concernant la mise sur pied des prestations de transport.

### *La durée des contrats de prestation*

De manière générale, les contrats entre les entreprises de transport et les offices cantonaux concernés sont conclus sur une base annuelle. Ceci ne signifie pas forcément que le canton va remettre en cause totalement les prestations commandées l'année précédente mais que le base contractuelle ainsi que les objectifs, le montant des subventions et les indicateurs sont à même d'être révisés. Cette situation risque de ne pas être suffisamment stable et satisfaisante pour les opérateurs qui ne peuvent guère planifier la production des prestations envisagées dans une perspective de long terme et par là même de réaliser les investissements nécessaires en conséquence. Plus de 70% des entreprises de

transport interrogées lors de notre étude partagent cet avis et place cet item en tête des problèmes engendrés par le nouveau système de commande de prestations (Tableau 6).

### *La coordination intercantonale*

Le transfert des responsabilité des tâches d'organisation des transports publics régionaux de la Confédération aux cantons représente un enjeu majeur pour le maintien de la cohérence du système global des transports publics en Suisse. Le manque de coordination intercantonale semble aux yeux des acteurs concernés représenter un risque bien réel. La position des offices cantonaux à cet égard apparaît relativement surprenante dans la mesure où ils ne semblent pas s'inquiéter de cette question. Les autorités cantonales n'ont effectivement jamais mentionné cet item dans le cadre de l'enquête.

### *Offre spontanées*

Il est intéressant de relever encore que l'émergence d'une pratique d'offres spontanées hors de la procédure de mise au concours officielle d'une ligne semble représenter un problème potentiel pour les acteurs et plus particulièrement pour les autorités cantonales qui apparaissent sensibilisés à cette problématique.

### **c) Vision synoptique**

Le tableau ci-dessous reproduit de façon synthétique un tableau synoptique des implications pratique de la réforme les plus fréquemment mentionnées de façon spontanée par les personnes interrogées lors de l'étude.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

Tableau synoptique des effets et implications les plus souvent mentionnés par les acteurs

	EFFETS ET IMPLICATIONS	
COÛTS DES TRANSPORTS PUBLICS	<i>Meilleure transparence et baisse des coûts</i>	
ORGANISATION DES ACTEURS	<i>Fusion et diminution des opérateurs</i>	
RELATIONS ENTRE LES ACTEURS	<i>Dialogue amélioré entre acteurs</i>	<i>Manque de coordination entre les acteurs</i>
PRESTATIONS DE TRANSPORT	<i>Innovation, desserte et image des transports améliorées</i>	<i>Incertitudes, dégradation de l'offre de proximité</i>

### *Les implications de la réforme sur le coûts des transports publics*

A quelques exceptions près, les acteurs interrogés au cours de l'enquête s'accordent à considérer que le nouveau système encourage une meilleure transparence des coûts réels du transport public. Ces acteurs sont encore plus nombreux lorsqu'il s'agit d'affirmer que la nouvelle donne entraînera une baisse globale des coûts du transport public. Certains mentionnent toutefois que cette recherche d'économies à tout prix devrait accroître la pression sur le personnel des différents opérateurs de transport.

### *Les implications de la réforme sur l'organisation du système*

La diminution du nombre de compagnies de transports régionaux par l'action de regroupements ou de fusions semblent constituer une des conséquences majeures du processus de libéralisation en cours aux yeux de nos interlocuteurs. Ceci pourrait selon cette logique déboucher à terme sur une concentration du marché des transports entre les mains de quelques opérateurs. C'est du moins l'avis partagé par près de 45% des acteurs interrogés par le biais de l'enquête par questionnaire (Tableau 2). Ce scénario semble quasiment inéluctable aux

yeux des acteurs du transport public, qui le considèrent comme l'un des enjeux majeurs de la réforme quelque soit le type d'acteurs interrogés.

Le renforcement de la coordination entre les prestataires de services a été relevé de façon positive à plusieurs reprises par nos interlocuteurs. Dans le même registre, la possibilité de dialogue et de négociation tant du point de vue des cantons que des communes, grâce à la création des RVK dans les cantons de Berne et Zürich est saluée avec enthousiasme notamment par les communes qui se voient ainsi rapprochées des affaires les concernant. Si quelques-uns s'attendent à davantage de flexibilité et à une diminution du rigorisme jusqu'ici en vigueur dans les procédures d'établissement des horaires, d'autres dénoncent au contraire la coordination plus difficile entre l'Office fédéral des Transports, les opérateurs et les cantons.

### *Les implications de la réforme sur les prestations de transport*

Au niveau de l'impact de la révision de la LCF sur les services de transport, nous constatons que les avis se polarisent de façon assez radicale. Nous pouvons distinguer deux catégories équivalentes en poids ne partageant pas la même opinion.

Pour la première catégorie, qui regroupe principalement **les opérateurs et les offices cantonaux**, la réforme représente une chance pour le développement des prestations en matière de trafic régional. Ce groupe considère que l'image positive des transports publics devrait ressortir renforcée de l'opération, notamment grâce à une offre améliorée et élargie. Avec la nouvelle donne, on devrait ainsi assister à une complémentarité accrue entre les différents moyens de transport permettant la réalisation de nouvelles prestations plus flexibles et mieux adaptées aux demandes régionales spécifiques. Le leitmotiv qui justifie l'enthousiasme de cette première catégorie apparaît relativement simple : le principe de commande de prestations de transport met en concurrence les différents opérateurs pour l'obtention du marché cantonal régional. Chaque entreprise doit donc parvenir à proposer aux cantons concernés la meilleure offre de transport avec un rapport qualité-prix optimal. Pour ce faire, lesdits opérateurs de transport doivent faire montre d'un esprit d'innovation renforcé et être en

mesure de proposer des prestations intégrant les différents modes de transport. Cette nécessaire créativité afin de se démarquer de la concurrence devrait ainsi permettre d'être davantage à l'écoute des besoins des clients tout en faisant mieux avec moins. L'attitude des cantons, désormais maîtres de leur politique de transport, laisse en effet penser que les nouvelles solutions de transports alternatives sont privilégiées à l'heure actuelle et qu'économies ne riment pas forcément avec détérioration des prestations.

La seconde catégorie, composée principalement par **les communes et quelques opérateurs**, est en revanche nettement plus pessimiste quant au développement des prestations futures des transports publics régionaux. On retrouve ici les mêmes arguments que le groupe précédent, mais pour tirer en revanche des conclusions totalement opposées. Pour ceux-ci, la situation actuelle est avant tout caractérisée par une grande incertitude quant à l'avenir des prestations de transport. Le système semble tout d'abord être encore en quête de la transparence attendue et cette situation serait plutôt d'ordre à alimenter un sentiment d'insécurité. Ensuite, la pression financière plus grande à laquelle sont désormais soumis les cantons va de facto, selon cet catégorie d'acteurs, se faire au détriment des prestations. Les détracteurs de la révision mettent ainsi en avant le risque d'un affaiblissement des transports régionaux au profit de la voiture, et ce particulièrement dans les régions limitrophes et les zones à faible densité qui seront plus mal ou plus du tout desservies. En résumé, ce groupe craint que le concept de proximité soit le grand laissé pour compte de la réforme. Un de nos interlocuteurs fait d'ailleurs remarquer que l'adaptation de l'offre se réalisera de toute façon en fonction des moyens financiers à disposition et qu'une éventuelle augmentation des prix du transport est des plus probables.

### 4.1.4 Appréciation globale de la réforme

En guise de conclusion à l'identification de la perception de la réforme par les acteurs du système, nous avons demandé à ces derniers comment ils percevaient de manière globale le nouveau système de transport régional mis en place depuis 1996.

Tableau 7 : Qualification globale de la réforme par l'ensemble des acteurs

Qualification globale de la réforme	Nombre de citations	Fréquence
Bonne	26	40.0%
Acceptable	21	32.3%
Mauvaise	7	10.8%
Non –réponses	11	16.9%
<b>Nombre total d'observations</b>	65	100%

De manière générale, nous pouvons observer que 40% des acteurs jugent la réforme globalement bonne, alors qu'un tiers la considère comme acceptable. Si les avis totalement négatifs à l'égard de la refonte du système sont rares, force est de constater ici le nombre relativement élevé de non-réponses qui sont majoritairement le fait des communes et des opérateurs. Les arguments développés par nos interlocuteurs pour justifier cette abstention sont principalement de deux ordres : soit l'information sur la réforme leur échappe pour pouvoir se prononcer (communes), soit les effets de la réforme ne sont pas encore suffisamment déployés pour permettre une évaluation sérieuse (opérateurs de transport).

De manière synthétique, voici les arguments les plus souvent employés pour justifier sa position par rapport à la qualité de la réforme.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

### Arguments les plus souvent évoqués pour justifier la qualification de la réforme

<b>Opinions positives</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• clarté de la loi</li><li>• meilleure adaptation des prestations aux particularités régionales</li><li>• remise en question des coûts, de la modalité et de la densité du transport public</li><li>• réalisation d'économie et davantage de transparence</li><li>• davantage de concurrence dans les offres</li></ul>
<b>Opinions mitigées</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• davantage d'informations nécessaires pour le bon fonctionnement du système</li><li>• davantage d'administration que de concurrence</li><li>• surcharge de travail pour l'OFT, les opérateurs et les offices cantonaux</li><li>• désavantage des ETC face aux CFF et à la Poste</li><li>• rôle de l'OFT différent de celui prévu par la loi</li></ul>
<b>Opinions négatives</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• davantage d'insécurité</li><li>• comportement égoïste des cantons</li><li>• davantage de confusion</li></ul>

La première catégorie, plutôt partisane de la réforme, se déclare dans l'ensemble satisfaite même si certains constatent que la réforme est peut-être un peu ambitieuse dans sa volonté de « vouloir tout régler tout de suite », alors que d'aucuns espèrent que les offices cantonaux seront suffisamment prêts à faire face aux nouvelles tâches qui leur incombent. Notons encore que 3 offices cantonaux sur 4 ont jugé la réforme de façon positive, le 4<sup>ème</sup> s'étant abstenu de porter un jugement par manque de recul.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

Si la seconde catégorie se rallie dans l'ensemble pour défendre les points positifs de la réforme, prête à relever « ce nouveau défi captivant », elle a toutefois tendance à mettre l'accent sur les éléments ambigus de la révision, qui constitue d'une certaine façon autant de dangers potentiels qu'il faudra éviter et qui semblent d'après certains compliquer inutilement le travail des protagonistes du trafic régional. Le rôle ambigu de l'OFT, l'absence de règlement de la question du financement du trafic d'agglomération, le calendrier peu synchronisé entre les offres basées sur les périodes horaires et la gestion annuelle des ETC ont ainsi été mentionnés à titre d'exemple.

La dernière catégorie minoritaire, fermement opposée à la réforme, met en exergue quant à elle l'incertitude que fait planer la révision sur les prestations de transport régional et sur l'organisation même du système. Certains opérateurs, tout en jugeant la tournure que prend l'implémentation du nouveau système comme mauvaise, n'en sont toutefois pas moins plus nuancés. Pour ces derniers, la révision de la loi est une initiative tout à fait positive et la LCF n'est pas remise en cause en tant que telle. C'est davantage à leurs yeux, l'esprit de la loi qui n'est pas respecté. Un opérateur dénonce ainsi le manque de courage de certains cantons qui ne sont pas encore suffisamment responsabilisés car ils bénéficient à leurs yeux d'un soutien encore trop important de la part de la Confédération. Un autre met en doute la volonté réelle d'autonomiser les entreprises du politique en critiquant le fait que l'OFT les « bombarde de directives peu claires assorties de menaces ». Ces quelques remarques témoignent du regard particulièrement critique des opérateurs à l'égard de la réforme. En effet, sur les quelques 26 entreprises de transport qui ont donné une appréciation globale de la réforme 14 d'entre-elles sont mitigés à son égard, voire même totalement opposés à la façon dont cette dernière est mise en oeuvre et restructure le système.

Il nous faut encore mentionner que pour certains participants à l'enquête, la réforme n'a somme toute que peu d'effets directs. Il en est notamment ainsi des Conférences régionales de transport et des communes, parmi lesquelles une autorité indique que la réforme ne change en rien le fait que ces entités doivent continuer à lutter pour une desserte acceptable.

### 4.1.5 L'avenir des transports publics régionaux

C'est ce dernier état d'esprit que nous avons voulu encore préciser face à la révision. La disposition « morale » des acteurs face à un événement extérieur venant remettre en question tout une série d'habitudes et de routines est souvent déterminante dans la manière dont ceux-ci définissent leurs objectifs et finalisent leurs stratégies.

**Tableau 8** : L'avenir des transports publics selon l'ensemble des acteurs

Avenir des transports publics	Nombre de citations	Fréquence
Optimiste	36	55.4%
Pessimiste	19	29.2%
Ne sait pas	6	9.2%
Non –réponses	4	6.2%
<b>Nombre total d'observations</b>	65	100%

A la lecture de ce tableau, nous constatons que plus de la moitié des acteurs interrogés se déclarent optimistes quant à l'avenir des transports publics dans leur région, ce qui semble tempérer les remarques mitigées concernant la dégradation des prestations de transport et la qualité globale de la réforme mise en œuvre observées plus haut.

Parmi les acteurs les plus optimistes, certains considèrent que le système après une première phase de stabilisation sera contraint d'évoluer car à l'heure actuelle, les inconnues sont encore trop nombreuses. Ceci passera, à leurs yeux, par une responsabilisation encore accrue des cantons, notamment en matière financière. D'autres relèvent la meilleure prise en compte des revendications en matière de prestations de transport par les autorités, ce qui, à travers une plus grande complémentarité entre opérateurs devraient assurer un développement des transports publics.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

La ventilation des résultats obtenus en fonction du type d'acteur et de la répartition géographique, fait surgir des différences importantes.

**Tableau 9** : Attitude globale quant à l'avenir des transports publics régionaux par canton

Avenir des transports publics/Cantons	Optimiste	Pessimiste	Ne sait pas	Non réponses	Total
Berne	70.0%	30.0%	0.0%	0.0%	100%
Jura	25.0%	37.5%	31.3%	6.3%	100%
Neuchâtel	46.7%	33.3%	6.7%	13.3%	100%
Zurich	78.6%	14.3%	0.0%	7.1%	100%
<b>Total</b>	<b>55.4%</b>	<b>29.2%</b>	<b>9.2%</b>	<b>6.2%</b>	<b>100%</b>

**Tableau 10** : Attitude globale face à l'avenir des transports publics régionaux selon le type d'acteur

Avenir des transports publics/Acteurs	Optimiste	Pessimiste	Ne sait pas	Non réponses	Total
Communes	38.7%	35.5%	19.4%	6.5%	100%
Opérateurs	65.4%	26.9%	0.0%	7.7%	100%
Conférences régionales	75%	25%	0.0%	0.0%	100%
Offices cantonaux des transports	100%	0.0%	0.0%	0.0%	100%
<b>Total</b>	<b>55.4%</b>	<b>29.2%</b>	<b>9.2%</b>	<b>6.2%</b>	<b>100%</b>

Sans surprise nous constatons que les régions périphériques du Jura et de Neuchâtel présentent des avis nettement plus pessimistes concernant le futur des transports publics que les deux cantons alémaniques analysés.

Alors que les autorités cantonales s'accordent à l'unisson pour considérer le futur de manière sereine, les communes craignent davantage pour leurs dessertes en transport public, et ce plus particulièrement dans le canton du Jura. Notons également que ce sont ces mêmes communes qui s'abstiennent le plus de se prononcer quant à l'avenir, cachant ainsi mal leur scepticisme, leur peur ou leur manque d'informations.

La catégorie des pessimistes relève notamment que ce n'est pas tant la réforme de la LCdF et ses implications en tant que telles qui la conduit à un tel jugement mais plutôt l'état des finances publiques de certains cantons. Autre facteur qu'il est nécessaire de prendre en compte selon ces derniers : la volonté politique très disparate des autorités cantonales d'inverser la tendance qui privilégie actuellement encore trop le transport routier (inclus transport privé). L'absence de véritable politique d'aménagement du territoire et de gestion de l'économie spatiale est ainsi mis sur le banc des accusés. Selon cette catégorie, cela risque d'affaiblir encore davantage les régions marginales et excentrées.

### 4.1.6 Conclusion

Cette première tentative de définition de la valeur d'une variable actérielle « perception de la réforme » est primordiale à plus d'un titre. Tout d'abord, nous sommes désormais en mesure de saisir plus précisément la disposition d'esprit des acteurs face à ces changements systémiques et partant de pouvoir en dériver les intérêts que ceux-ci peuvent ou pourraient défendre à l'avenir. Ensuite, l'identification des positions des acteurs directement concernés par la réforme nous permet également d'identifier les enjeux et les questions qui devraient structurer la discussion de la troisième partie de cet ouvrage, soit l'analyse du fonctionnement du nouveau système selon une grille d'analyse basée sur les trois grandes dimensions que sont les implications de la réforme sur la définition et la mise en œuvre de la politique publique des transports publics, le management public et le management de entreprises de transports.

## 4.2 *Les intérêts des acteurs*

Identifier les intérêts d'un acteur, soit les valeurs qui fondent son action relève toujours de la gageure pour l'analyste. Dans sa quête, celui-ci doit franchir deux obstacles majeurs. Le premier est d'ordre empirique. Un acteur est bien souvent plus loquace sur les circonstances et les modalités de son action que sur les intérêts qui la motive. Ressource stratégique, enjeu tabou, les intérêts des acteurs sont une donnée dont l'appropriation, même pour des raisons de recherche scientifique, est d'autant plus difficile que la variable est déterminante pour l'analyse. Le second obstacle qui puise sa nature de ce premier constat est d'ordre méthodologique. Dans la mesure où l'acteur ne va pas révéler les valeurs qui fonde son action de manière spontanée et enthousiaste, quels moyens pouvons-nous toutefois déployer pour parvenir à nos fins ? Nul besoin de s'étendre sur le fait que le questionnaire écrit fermé ou ouvert est souvent inutile pour cet usage. Dès lors, il convient de procéder par détour, soit par induction et interprétation. Nous nous proposons dans les paragraphes suivants de tenter de dériver des perceptions des différents type d'acteurs que nous venons d'identifier les intérêts primordiaux qui peuvent être les leurs.

Si sur la plupart des objets soumis à l'appréciation des acteurs du système de transports publics régionaux un certain consensus peut être constaté, des enjeux particuliers témoignent au contraire de divergences importantes dont on peut présupposer qu'elles influencent la définition des enjeux pour chacun. Qu'il s'agisse du type et du degré de la concurrence au sein du système, des implications de la réforme sur les prestations, sur les relations entre acteurs, sur la structure du secteur, la variation des interprétations et des analyses opérées par chaque catégorie d'acteur, si ce n'est pour chaque acteur particulier, sous-entend une divergence de vue qui ne se limite pas au constat, mais contient en son sein une élément normatif.

### 4.2.1 Les communes

Les communes ne représentent pas un groupe d'acteurs homogène. La diversité des situations est certainement beaucoup plus grande que dans toute autre catégorie d'acteurs retenue dans cette analyse. On tient, par exemple, pour preuve le fait que certaines communes n'ont pas eu de difficulté à répondre à notre enquête, alors que d'autres souvent, plus petites ou pas concernées par la thématique car non-desservies par une ligne de transports importante, nous faisaient part de leur incapacité à comprendre l'enjeu du questionnaire. Pour autant, dans leurs réponses les communes tendent toutes plus ou moins à relever les mêmes éléments. Légèrement plus pessimistes que les autres types d'acteurs (voir tableau 10), elle sont plus incertaines, voire dubitatives face à l'avenir des transports publics régionaux. Les critiques les plus négatives se focalisent pour la plupart sur le fait que la réforme risque d'impliquer la diminution qualitative et quantitative des prestations dont elle jouissaient auparavant. Corrélativement, celles-ci craignent que le canton dans sa quête vers l'efficience et dans sa recherche de financement alternatifs à la contribution en diminution de la Confédération ne se retourne vers elles dans une logique de poursuite de la régionalisation. D'aucunes relèvent que la disparité financière et économique du tissu communal participe à la mise en place d'un système de transports à deux vitesses. Dès lors, l'impératif semble consister en premier lieu à maintenir un certain statu-quo, soit à chercher à sécuriser le niveau et la qualité des prestations dont elles jouissaient jusqu'alors. L'objectif d'accroître ces prestations dépend, dans un premier temps de la volonté et des ressources dont le canton dispose à cet effet, et dans un second, si ce dernier n'est pas en mesure de satisfaire les ambitions communales, des ressources propres de la commune. Aussi « conservateur » que puisse apparaître de prime abord cet objectif, il n'en demeure pas moins que l'innovation en matière de transports publics puisse venir de ce niveau politique là. Contrainte par ses finances, la commune peut, dans l'objectif de maintenir le niveau de prestation sur son territoire, chercher à innover et à rompre avec un certain train-train dans la gestion du problème et à inventer de concert avec les opérateurs des solutions nouvelles et financièrement plus supportables. On peut citer ici en exemple les initiatives du type « Publicar »

déjà menées dans différentes régions du pays, comme en Ajoie, à Frauenfeld, et à Oron.

### 4.2.2 Les offices cantonaux

Premiers concernés par la réforme, les cantons, les offices cantonaux en charge des transports publics régionaux et les Conférences régionales développent, quant à eux, une vision plus positive de la situation. Fondamentalement optimistes dans leur appréciation de la réforme et de l'avenir des transports publics régionaux, les cantons n'en sont pas moins réalistes et conscients des défis et des problèmes que toute nouvelle règle du jeu implique pour des acteurs aussi importants dans un système aussi complexe. Le surcroît de travail et l'accroissement de la responsabilité dans la mise en place d'un système de transports publics régionaux efficient et efficace représente sans doute les enjeux les plus saillants pour le canton. Mais derrière cette façade se cachent une série de difficultés qui représentent le pain quotidien de l'office cantonal responsable. Tirailé entre plusieurs impératifs, l'office cantonal se trouve dans la position inconfortable d'assurer une continuité dans le service public tout en voyant ses tâches augmenter, sans que les ressources à disposition ne suivent forcément la même tendance. Véritable cheville ouvrière de la régionalisation, l'office cantonal par sa position incontournable joue également un rôle pédagogique. La raréfaction des ressources financières et la pression vers une efficacité accrue place celui-ci dans une situation où ses prérogatives de commanditaire des prestations et de relais entre les opérateurs et les autorités politiques font de lui non seulement la garant du fonctionnement du système, mais aussi le transforme en pédagogue expliquant la réforme et « éduquant » par son action les différents acteurs vers un comportement adéquat avec les modalités et les objectifs de la réforme. Aussi, si ses intérêts primaires, soit la gestion efficace et le développement des transports publics régionaux dans son canton ne change guère depuis la réforme de 1995, des intérêts secondaires apparaissent et orientent son action vers la recherche et la construction d'une certaine stabilité dans le système qui peut notamment être obtenue par l'entreprise d'une démarche « pédagogique » à l'attention des autorités politiques

comme des opérateurs voire des communes. Ces intérêts secondaires rapproche l'office cantonal d'une fonction régulatrice qui n'était pas tout à fait la sienne auparavant.

### 4.2.3 L'Office fédéral des Transports

Si l'Office fédéral des Transports (OFT) n'a pas constitué dans le cadre de cette recherche d'un statut identique aux acteurs cantonaux, celui-ci ne constitue pas moins un acteur primordial de la réforme. Architecte de la réforme, l'OFT fait office de représentant de la Confédération auprès des cantons et contresigne avec ceux-ci les conventions de prestation. Des remarques d'opérateurs ont soulevé plusieurs fois le rôle tutélaire que l'OFT remplissait dans les cantons : considérant que les coûts présentés par l'opérateur sont encore trop importants ou qu'une recherche de solutions coopérative entre opérateurs pouvait être développée, l'OFT complète et dépasse la fonction régulatrice du canton en jouant de son pouvoir statutaire et symbolique. Ses intérêts sur le plan du trafic régional sont multiples. Tout d'abord, faire en sorte que la réforme se déroule dans sa phase d'apprentissage de façon paisible et que notamment les situations légales (lois des transports publics cantonales), économiques, financières et administratives très variées d'un canton à l'autre n'aient pas pour résultats de fragmenter le système de transports publics et de créer des exceptions ou des dérogations au nouveau régime insupportable sur le plan de la sécurité du droit et du service public. Ensuite, l'OFT ne manque pas de manifester son intérêt, en tant qu'acteur institutionnel primordial dans la politique des transports, à moderniser et restructurer un secteur trop longtemps paralysé par des mécanismes et des habitudes conservatrices et souvent coûteuses. A ce titre, le soutien voire l'initiation de démarches visant à inciter les cantons à pousser à la création de dynamiques institutionnelles de rapprochement entre opérateurs cantonaux en vue de créer des communautés d'exploitation plus solidement établies relève de cet objectif important que l'OFT semble s'être fixé. Ajoutons encore la poursuite de la mission de tutelle des deux opérateurs nationaux que sont les CFF et les Cars postaux qui demeure une tâche de l'office fédéral. Tâche qui n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes. Enfin, l'OFT se doit de

respecter et de faire respecter la politique financière de la Confédération qui vise à diminuer sa participation globale au financement des transports publics régionaux, il a donc tout intérêt à mener dans son action conjointe avec les offices cantonaux à trouver les solutions les plus satisfaisantes pour le canton, les opérateurs et les utilisateurs et les plus économes pour les caisses publiques.

### 4.2.4 Les opérateurs

Reste les opérateurs (CFF, PAD et les ETC). Selon le déroulement logique de la mise en œuvre de la politique des transports publics qui commence par la formulation des objectifs par les autorités publiques et qui se poursuit par la coordination et la commande des prestations par l'organe administratif compétent, les opérateurs représentent le dernier échelon, soit celui de la production du service de transports public. On pourrait selon ce schéma en déduire que les intérêts des opérateurs sont d'une part, clairs quant à leur contenu et d'autre part, relativement homogènes. Or, l'analyse de la perception de la réforme montre que cela n'est pas le cas. Au sein du groupe d'acteurs « opérateurs » une grande diversité de positions se fait jour. On peut aisément comprendre que les intérêts d'une ETC cantonale ne sont pas semblables à ceux d'une grande entreprise nationale dominante comme les CFF en matière de trafic régional. Cette différence sur les intérêts en présence ne se fonde d'ailleurs pas que sur la taille et le statut juridique de l'opérateur, mais également sur le poids de celui-ci au sein du réseau régional d'acteurs. L'égalité de traitement formelle instaurée par l'harmonisation des modalités de financement des prestations et par l'établissement de conventions de prestations potentiellement concurrentielles dans leur attribution se heurte à une inégalité réelle de fait entre opérateurs d'un même système. Qu'il s'agisse du statut juridique et de la propriété, de la situation financière ou de la taille et l'importance de l'opérateur en terme de volume de trafic ou de degré d'intégration des lignes entre elles, la diversité des situations concrètes entre chaque opérateur ne peut qu'impliquer des différences dans la définition de leurs intérêts propres.

Liés par une nouvelle convention de prestations<sup>5</sup> avec la Confédération, *les CFF* se voient fixer des objectifs stratégiques qui dépassent de loin les seuls enjeux du trafic régional. Selon ce document, les CFF sont contraints au minimum d'équilibrer leur comptes en matière de trafic national de longue distance sans indemnisation de la part de la Confédération pour ce type de prestation (art. 7 et 9 Convention de prestation). De plus, le rôle d'intégrateur du système global des transports publics en Suisse procure à la définition de ses intérêts stratégiques une dimension supplémentaire. La survie d'une entreprise comme les CFF n'est pas véritablement à l'ordre du jour. En revanche, le maintien de sa position dominante d'intégrateur du système tant au niveau national qu'au niveau régional représente un enjeu non négligeable alors que l'exploitation des lignes peuvent désormais être plus facilement remises en question. En fait, la possibilité pour les CFF de jouer la double carte nationale et régionale lui attribue un statut et des opportunités dont aucun autre acteur ne dispose aujourd'hui. Dans un système fortement intégré comme celui des transports publics suisses fondé sur un horaire cadencé, le poids d'un acteur ne se mesure pas qu'au volume de transport qu'il réalise, mais également sur le fait qu'un acteur de poids oriente, s'il ne conditionne pas la construction d'un horaire par son statut d'opérateur multi-niveau. Les CFF disposent incontestablement à cet égard du rôle de leader. Dans la mesure où le trafic national de longue distance prend sa source au plan régional, il est tout particulièrement important pour un tel acteur de conserver une place de premier rang à ce niveau-là également. Accroître l'attractivité de l'offre régionale n'étant pas sans conséquences sur le niveau de fréquentation des lignes nationales. Cette situation privilégiée d'acteur quasi-incontournable permet également au CFF de favoriser la coordination régionale autour d'offre de transports diversifiées et intégrées. Plus encore, l'expertise dont disposent les CFF au niveau de la planification et de la coordination par rapport à d'autres acteurs renforcent encore sa position dominante. Pour autant, un acteur

---

<sup>5</sup> Ce terme ne doit pas être confondu avec les conventions de prestation que les opérateurs signent avec le canton et la Confédération dans le cadre du trafic voyageurs régional qui nous intéresse ici. La « convention de prestation » des CFF avec le Conseil fédéral constitue en réalité un document dans lequel le propriétaire fixe les objectifs généraux que l'entreprise doit atteindre en quatre ans. En contrepartie, la Confédération s'engage à fournir des ressources financières. Lire Séquence huit « Poker ferroviaire » no 4 mars 1999, p 4.

tel que les CFF n'est pas à l'abri. S'ils peuvent avantageusement jouer sur leur taille critique, ils ne sont pas dispensés de baisser leurs coûts en matière de prestations de transports, tant la concurrence ferroviaire et plus particulièrement routière sur certain segments peut s'avérer potentiellement importante.

La situation des *Cars Postaux (PAD)*, bien qu'ils représentent également un opérateur national, n'est pas identique à celle des CFF. Si la réforme constitue un événement plutôt positif pour cet opérateur, dans la mesure où la concurrence intermodale est désormais plus que jamais à l'ordre du jour, PAD ne dispose pas véritablement du statut d'opérateur intégrateur de système. En simplifiant, PAD représente le plus gros opérateur de transports publics secondaire dans le sens où il complète ou affine le réseau ferroviaire des CFF et contribue ainsi fortement à l'exceptionnelle densité du réseau de transports publics suisses. Opérateur local par définition, PAD ne représente pas moins un acteur majeur dans la politique des transports publics régionaux. Sa réputation et son image positive au sein du public suisse comme étranger en font une exception dans le paysage des transports voyageurs routiers européens. A l'heure de l'intermodalité et de la concurrence, PAD représente un acteur dynamique et intéressant pour le canton. S'il ne faut certes pas idéaliser la possibilité réelle de concurrence route - rail, puisque jusqu'à présent, l'un est l'autre se sont positionnés comme complémentaires plutôt que comme concurrents, le transfert intermodal constitue aux yeux même des acteurs concernés un enjeu majeur de la réforme. Aussi, PAD tout comme les autres entreprises de transports publics routiers jouent et joueront encore sur ce tableau. Cette position se complète d'ailleurs d'un intérêt similaire à celui des CFF quant au développement de solutions nouvelles cherchant à diminuer les coûts du service public, sans pour autant l'obérer. De manière similaire, la recherche d'une plus grande intégration du trafic régional avec le trafic urbain encore à l'écart des nouvelles dispositions dans le transports régional pourrait constituer un enjeu important dans le développement de PAD. Asseoir sa position, augmenter son taux de couverture, voire prendre des parts de marché au rail, tels sont grossièrement tracés les intérêts de Car Postal.

La plupart des Entreprises de transport concessionnaires *ETC*, à l'exception des grandes compagnies comme les BLS, sont dans des situations relativement délicates. Les objectifs de survie de l'entreprise en tant qu'acteur autonome

apparaissent ici primordiaux. Souvent propriétés des cantons et des communes qu'elles desservent, ces companies ont pendant longtemps été « protégées » par le canton, puisque celui était pratiquement le seul à contribuer à la couverture de leur déficits et de leur investissement<sup>6</sup>. Avec la régionalisation et surtout la révision des modes de financement du trafic régional qui fait que la Confédération contribue proportionnellement de la même manière aux coûts du transports régional quelque soit le type d'opérateur, le traitement spécial qui leur était attribué auparavant est sérieusement remis en cause. La pression sur les coûts est ici probablement la plus importante. Alors que les CFF et PAD ont dans une certaine mesure déjà révisé leurs relations avec leur propriétaires, la plupart des ETC n'ont pas encore résolu la question de leur autonomie par rapport aux autorités publiques ; autorités qui sont d'ailleurs également celles qui leurs commande des prestations. De plus, rares sont les ETC qui ont vu récemment leur situation financière assainie comme cela a été le cas par exemple pour la compagnie les GFM (Séquence huit no6, p. 4). A côté de cet impératif de « survie », les ETC ne manquent pas de rejoindre les autres acteurs en matière de promotion et de modernisation des transports publics.

### 4.2.5 Conclusion

La définition des intérêts des acteurs n'est bien entendu pas totalement détachée des conditions de fonctionnement du système d'acteur dans lequel ils évoluent. Néanmoins, même parfois tirés à gros traits, les intérêts respectifs que nous avons cherché à définir par interprétation et induction nous permettrons plus loin dans l'analyse d'introduire une dynamique à l'interprétation du fonctionnement du système. Il nous reste encore avant de discuter des variables systémique à examiner la variable ressource des acteurs.

---

<sup>6</sup> Dans certains cas la contribution fédérale pouvait être équivalente à celle du canton.

### 4.3 Les ressources des acteurs

Cette variable « ressource » représente l'une des dimensions les plus fondamentales de l'analyse d'un réseau d'action publique. Les moyens dont dispose un acteur pour agir ou pour influencer le comportement des autres s'avèrent déterminants dans la distribution du pouvoir au sein d'un système organisé. Leur identification permet ainsi d'analyser le fonctionnement et la logique du système. Parmi la liste de variables ressources que nous avons retenu pour l'analyse, deux d'entre elles ne seront pas traitées dans cette section, mais dans la partie consacrée au variables systémiques relatives à la structure du système (cf. section 5.3.), il s'agit des ressources suivantes : information et droit. Dans le but d'affiner encore l'analyse, les autres ressources ont été subdivisées en ressources secondaires ou spécifiques :

- *Ressources financières* en vue de pouvoir développer les ressources secondaires suivantes :
  - Marketing et communication
  - Recherche et développement
  - Formation
  - Conseil et expertise externe
- *Ressources en personnel* spécifiques :
  - Administration
  - Stratégie et Management
- *Ressources en expertises* spécifiques :
  - Planification des transports
  - Technique et technologie
  - Droit et législation
  - Finances et Comptabilité

L'idée qui sous-tend l'identification des ressources est celle de constater si la réforme de 1995 a nécessité ou nécessite une modification du type et/ou de la quantité des ressources nécessaires à l'activité d'un acteur. Nous allons dans cette seconde partie tenter de vérifier l'hypothèse supposant que la révision de la loi sur les chemins de fer, à travers ses nouvelles dispositions (régionalisation

des compétences, commandes de prestation, concurrence, etc.), a de l'impact sur les ressources et la structure organisationnelle des différents acteurs, dans le sens où elle les force d'une manière ou d'une autre à s'adapter à un environnement en mutation composé de demandes et de besoins en partie nouveaux et plus instables. Pour ce faire, nous nous sommes proposés de comparer les ressources dont les acteurs déclarent avoir disposé en suffisance avant la révision de la LCF à celles qu'ils cherchent après celle-ci à acquérir, développer ou modifier en vue de pouvoir répondre de manière adéquate aux nouveaux défis qui les attendent.

Pour traiter ce point, nous limitons notre étude aux ressources des acteurs « *autorités cantonales de transport* » et « *opérateurs de transport* ». En effet, il n'est guère probable - ce que nos résultats empiriques ont d'ailleurs confirmé à travers le taux élevé de non-réponses en rapport - que les communes, qui ne sont qu'indirectement concernées par la LCF, aussi bien que les Conférences régionales zurichoises et bernoises, de création plus ou moins récente, aient acquis ou cherchent à acquérir des ressources supplémentaires ou adhoc suite au changement de législation.

### 4.3.1 Les ressources des offices cantonaux

Nous détaillons tout d'abord les résultats en procédant à une comparaison entre les différents types de ressources détenues par les **quatre autorités cantonales des transports concernées** avant et après la révision de la loi.

Etant donné les prérogatives supplémentaires dont jouissent désormais les offices cantonaux des transport à la suite du processus de régionalisation et à l'introduction du principe de la commande de prestations, on peut en effet s'attendre à une redistribution ou/et un accroissement de leurs ressources afin d'être à même de remplir au mieux leurs nouvelles attributions.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

Tableau 11 : Ressources à disposition des offices cantonaux en suffisance avant la réforme

Types de ressources en suffisance ?		oui	non	aucune	Total
<b>Ressources financières</b>	Marketing et communication	3	0	1	4
	Recherche et développement	2	2	0	4
	Formation	1	1	2	4
	Conseil et expertise externes	2	2	0	4
<b>Ressources en personnel</b>	Administration	3	1	0	4
	Stratégie et management	2	2	0	4
<b>Ressources en expertise</b>	Planification des transports	2	2	0	4
	Technique et technologie	3	1	0	4
	Droit et Législation	3	1	0	4
	Finances et comptabilité	4	0	0	4

Tableau 12 : Ressources des cantons à développer ou acquérir après la réforme

Types de ressources à optimiser ?		oui	non	Total
<b>Ressources financières</b>	Marketing et communication	3	1	4
	Recherche et développement	3	1	4
	Formation	1	3	4
	Conseil et expertise externes	2	2	4
<b>Ressources en personnel</b>	Administration	2	2	4
	Stratégie et management	3	1	4
<b>Ressources en expertise</b>	Planification des transports	3	1	4
	Technique et technologie	1	3	4
	Droit et législation	2	2	4
	Finances et comptabilité	0	4	4

### a) Ressources financières : marketing et communication

Avant la réforme tous les offices des transports déclaraient disposer de moyens financiers suffisants pour assumer les fonctions dévolues au marketing et à la communication, à l'exception du canton du Jura qui en était complètement

dépourvu. Suite à la réforme, 3 cantons ont ou vont chercher à acquérir (Jura) ou développer (Neuchâtel et Berne) de telles ressources. Seul le Zürcher Verkehrsverbund estime que les moyens qu'il a développés avant la révision lui sont suffisants pour accomplir ces tâches. Dans la plupart des cas, cette ressource est partagée entre l'office cantonal et les opérateurs. Elle consiste généralement à la mise sur pied de campagnes publicitaires cherchant à mettre en valeur un produit tel qu'une communauté tarifaire comme par exemple « Onde verte » dans le canton de Neuchâtel.

### **b) Ressources financières : recherche et développement**

Les cantons de Berne et du Jura ne déclaraient ne pas disposer en suffisance de ressources destinées à la recherche et au développement avant janvier 1996 au contraire de Neuchâtel et de Zürich. A l'exception du dernier cité, les trois cantons ont décidé d'acquérir de telles ressources (Berne et Jura) en quantité suffisante ou de poursuivre leur développement (Neuchâtel) à la suite du processus de régionalisation.

### **c) Ressources financières : formation**

Les offices de transport des deux cantons romands n'étaient en possession d'aucune ressource financière spécifiquement dévolue à la formation du personnel avant la réforme et ne pensent pas en acquérir à l'avenir. Le ZVV disposait quant à lui dès sa création de ressources suffisantes pour la mise sur pied de formations continues. Quant à l'office des transports du canton de Berne, il se différencie par sa volonté d'acquérir davantage de moyens dans ce domaine suite à la réforme.

### **d) Ressources financières : conseil et expertise externe**

En ce qui concerne les moyens financiers à disposition des autorités des transports en matière de conseil externe à l'entreprise, force est de constater la diversité des cas de figure dont nos résultats témoignent. Le Jura et Neuchâtel constatent que dans l'ancien système ils ne bénéficiaient pas de budgets

adéquats pour mandater des expertises externes en suffisance. A l'heure actuelle, si le premier a ou va chercher à développer ces activités, le second ne conçoit pas une évolution positive de ces moyens en la matière pour le faire. La situation est en revanche différente pour les autorités bernoises qui estimaient déjà être au bénéfice de moyens suffisants en la matière avant la modification de la loi sur les chemins de fer et qui vont continuer essayer d'acquérir davantage de conseil externe à l'avenir.

### **e) Ressources en personnel : Administration**

Neuchâtel représente l'unique autorité des transports qui jugeaient de pas bénéficier de personnel administratif en suffisance avant la réforme de 1996, avec 1 seul poste à temps plein. Aussi le canton a-t-il cherché à en acquérir davantage. Pour les autres entités concernées, ce type de ressources ne faisaient semble-t-il en revanche pas défaut. Seul l'office bernois envisage toutefois d'accroître encore ses ressources humaines dans ce domaine.

### **f) Ressources en personnel : stratégie et management**

Si avant la réforme, le canton du Jura jugeait disposer de suffisamment de moyens sur le plan administratif, il se joint au canton de Neuchâtel qui manque lui aussi de personnel spécialisé dans la gestion stratégique des transports. Les deux cantons envisagent donc de développer leurs ressources humaines en la matière. La situation des autorités alémaniques de transport est par contre différente. Si elles disposaient, toutes deux, déjà de telles ressources en personnel, seul Berne entend les renforcer davantage.

### **g) Ressources en expertise : planification des transports**

Les autorités des transports des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel ne disposaient pas de ressources suffisantes en matière de planification des horaires notamment avant la réforme au contraire de celles de Zurich. A part cette dernière, les trois offices cantons de l'enquête ont décidé d'accroître leur expertise en terme de planification avec l'introduction de la réforme.

### **h) Ressources en expertise : technique et technologie**

Zürich et Neuchâtel estiment qu'elles avaient suffisamment de ressources en expertise technique concernant notamment le matériel et les infrastructures avant la réforme sans devoir les développer aujourd'hui pour mener à bien leur nouvelle fonction. Berne est toutefois d'un avis contraire et souhaite encore renforcer cette expertise technique. Enfin, le Jura qui manquait de ressources à cet égard n'envisage pas de les compléter suite à la réforme.

### **i) Ressources en expertise : droit et législation**

Les autorités des transports du Jura, de Zurich et de Berne possédaient avant la réforme de ressources suffisantes en expertise légale. De ces trois cantons, le Jura a pourtant l'intention d'en obtenir davantage au même titre que Neuchâtel qui n'en avait pas assez auparavant.

### **j) Ressources en expertise : finances et comptabilité**

Sur le plan de l'expertise financière et de la comptabilité, l'attitude des cantons s'accorde parfaitement. Ils bénéficiaient tous d'une expertise suffisante en la matière avant le processus de réforme. Et cette dernière ne semble pas devoir entraîner, à leurs yeux, un accroissement ni un développement de ce type de ressources.

## **4.3.2 Comparaison intercantonale**

En systématisant les résultats décrits ci-dessus, nous constatons que les nouvelles fonctions dévolues aux offices des transports cantonaux entraînent pour la majorité de ces derniers la nécessité d'accroître considérablement leurs ressources dans les 4 domaines suivants :

- La communication et le marketing
- La recherche et le développement

- La planification
- La stratégie et le management

Si nous considérons les ressources à disposition ou à développer sous un angle cantonal, nous pouvons relever, outre la particularité du canton de Zürich et de son ZVV, que l'office des transports de Berne, qui estimait avoir suffisamment de moyens à disposition sous l'ancien système de manière globale, cherche à augmenter encore davantage ses ressources dans la grande majorité des domaines que nous avons abordés à l'exception de l'expertise légale et de la comptabilité. Quant à la situation des deux cantons romands, force est de constater qu'avant la réforme leurs autorités cantonales des transports respectives ne bénéficiaient que de peu de ressources, voire aucune dans certains domaines d'activités (marketing et formation) et ce particulièrement à la défaveur du Jura. La nouvelle donne les contraint donc à reconsidérer cette situation en profondeur.

### 4.3.3 La transformation organisationnelle de offices cantonaux

La ressource « organisation » relève également des ressources vitales pour un acteur. Aussi de la même manière que l'on peut s'attendre à une modification des besoins en ressources financières, en personnel et en expertise, la régionalisation et la mise en place de nouveaux instruments peuvent constituer des incitations à la transformation des structures organisationnelles.

A la question « *avez-vous ou allez-vous procéder à une transformation de la structure de votre organisation suite à la réforme ?* », les offices cantonaux des transports de Neuchâtel, Berne et Jura répondent par l'affirmative. Seul le Zürcher Verkehrs Verbund, dont les structures ont été créées en 1988, n'a logiquement pas subi de bouleversement organisationnel dû à l'émergence du nouveau système de transports.

**Tableau 13 :** Transformation de la structure organisationnelle des autorités cantonales

Transformation de la structure	Nb de citations
Oui	3
Non	1
<b>Nombre total d'observations</b>	<b>4</b>

Les trois cantons en question ont procédé à une réorganisation de leurs départements ou services. Ainsi Neuchâtel et le Jura ont mis sur pied une nouvelle structure commune qui prépare le terrain à une éventuelle fusion des deux offices des transports à l'avenir. Un délégué au transport commun vient d'être engagé conjointement par les deux cantons, à raison de 60% pour Neuchâtel et 40% pour le Jura. La création des RVK dans le canton de Berne n'est pas directement liée à la réforme de 1996, puisqu'elle lui est antérieure. Il en est de même pour le ZVV.

### 4.3.4 Les ressources des opérateurs de transport

Nous procédons à une comparaison des ressources dont disposaient les entreprises de transport avant et après la réforme.

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

Tableau 14 : Ressources à disposition des opérateurs en suffisance avant la réforme

Types de ressources en suffisance ?		oui	non	aucune	Non-réponses	Total
Ressources financières	Marketing et communication	46.2%	38.5%	0.0%	15.4%	100%
	Recherche et développement	30.8%	38.5%	15.4%	15.4%	100%
	Formation	65.4%	15.4%	3.8%	15.4%	100%
	Conseil et expertise externes	42.3%	26.9%	15.4%	15.4%	100%
Ressources en personnel	Administration	80.8%	7.7%	0.0%	11.5%	100%
	Stratégie et management	53.8%	30.8%	0.0%	15.4%	100%
Ressources en expertise	Planification des transports	57.7%	19.2%	7.7%	15.4%	100%
	Technique et technologie	69.2%	15.4%	0.0%	15.4%	100%
	Droit et législation	61.5%	15.4%	7.7%	15.4%	100%
	Finances et comptabilité	76.9%	11.5%	0.0%	11.5%	100%

Contrairement à la partie précédente qui se limitait à analyser le comportement des autorités cantonales des transports composé de seulement quatre acteurs en passant en revue le changement opéré dans chaque office en fonction de tous les types de ressources identifiées auparavant, nous analysons ici la situation des opérateurs de transport de façon quelque peu différente. Nous nous bornerons en effet à observer les tendances marquantes en terme d'évolution et d'acquisition des ressources par les opérateurs dans chacun des cantons. Cette démarche est motivée par la volonté de tester l'hypothèse selon laquelle la réforme entraîne ou entraînera également auprès des entreprises de transport des changements en terme de ressources. La responsabilisation accrue desdites

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

entreprises et les procédures d'appel d'offres nouvellement introduites appellent effectivement une gestion différente de l'organisation et des ressources à disposition.

**Tableau 15 :** *Ressources des opérateurs à développer, acquérir à la suite de la réforme*

Types de ressources à optimiser		oui	non	Non-réponses	Total
<b>Ressources financières</b>	Marketing et communication	61.5%	30.8%	7.7%	100%
	Recherche et développement	53.8%	38.5%	7.7%	100%
	Formation	53.8%	38.5%	7.7%	100%
	Conseil et expertise externes	30.8%	61.5%	7.7%	100%
<b>Ressources en personnel</b>	Administration	19.2%	73.1%	7.7%	100%
	Stratégie et management	46.2%	46.2%	7.7%	100%
<b>Ressources en expertise</b>	Planification des transports	46.2%	46.2%	7.7%	100%
	Technique et technologie	23.1%	69.2%	7.7%	100%
	Droit et législation	15.4%	76.9%	7.7%	100%
	Finances et comptabilité	46.2%	46.2%	7.7%	100%

### a) L'évolution des ressources des opérateurs dans les cantons

#### JURA

La majorité des opérateurs desservant le canton du Jura affirment avoir disposé de ressources en quantité suffisante avant la réforme dans les domaines de l'expertise technique, légale et financière, ce qui n'était en revanche pas le cas pour la recherche et le développement, où les moyens à disposition semblaient

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

manquer fortement. Dans le nouveau système, la plupart de ces acteurs ont ou vont donc accroître la part financière dévolue à ce type de ressources. Le marketing, la formation et la planification représentent également des domaines où l'accroissement des ressources est particulièrement significative, au contraire des ressources administratives qui auraient plutôt tendance à stagner.

### NEUCHATEL

Les ressources financières à des fins de formation, en personnel administratif, en expertise technique et comptable étaient semble-t-il présentes de manière suffisante dans l'ancien système pour les entreprises opérant dans la région neuchâteloise. Ces dernières estiment toutefois pour la plupart que les moyens en expertise financière et en formation devront encore se développer suite à l'introduction de la réforme. Si les opérateurs du canton de Neuchâtel semblent marqués par la même tendance que leurs collègues jurassiens (notamment renforcement du marketing ainsi que statu quo ou baisse du personnel administratif), les premiers ont en effet tendance à accentuer leurs efforts sur les ressources en expertise concernant finances et comptabilités.

### BERNE

Avant la refonte du système, la majorité des entreprises interrogées dans le canton de Berne déclaraient disposer de suffisamment de ressources en terme de personnel administratif, d'expertise technique, juridique et financière ainsi qu'au niveau de la planification et de la formation. En revanche, les moyens consacrés à la recherche et au développement étaient insuffisants voire inexistantes. Suite à la réforme, la plupart des opérateurs entendent développer encore davantage les ressources sur le plan de la formation, de l'expertise en comptabilité et de la planification. La stratégie et la recherche verront également leurs ressources augmenter, au contraire du domaine administratif et de l'expertise technique et légale. Il nous faut encore relever que contrairement aux cas précédemment analysés, le développement des moyens sur le plan du marketing ne semble pas représenter une priorité pour les opérateurs bernois. En effet seuls quatre opérateurs sur les dix interrogés ont l'intention d'acquérir (2 opérateurs) ce type de ressources ou de les développer (2 opérateurs). Il est

pourtant nécessaire de ne pas tirer de conclusion hâtive d'un tel résultat qui peut paraître surprenant, représentant en quelque sorte un cas déviant. La représentativité relativement faible des opérateurs de ce dernier canton, que nous avons mentionné plus haut, impose en effet la plus grande prudence dans l'analyse de ce cas.

### ZURICH

Le taux de représentativité des opérateurs proposant des prestations de transport dans le canton de Zurich n'est certes pas plus élevé que celui de Berne. Toutefois, si nous observons en détail l'évolution des ressources dans ce canton, nous constatons une tendance similaire à celle déjà observée dans le cadre de l'analyse du Zürcher Verkehrs Verbund. La situation tout à fait particulière des acteurs de ce canton semble donc une nouvelle fois confirmée. Nous pouvons en effet observer que la majorité des opérateurs du canton interrogés lors de l'enquête ne comptent pas véritablement augmenter ou développer leurs ressources suite à la réforme, excepté éventuellement sur le plan du marketing.

### b) Synthèse

De manière globale, nous pouvons donc constater que ce sont les ressources marketing et formation qui vont subir un développement auprès des opérateurs suite à la réforme. Il faut noter ici que ces deux catégories de ressources étaient déjà bien représentées chez ces derniers avant la réforme. La nouvelle donne les incite donc à axer encore davantage leurs efforts sur ce type de ressources, alors que le personnel administratif et les moyens en expertise juridique auront tendance soit à diminuer soit à s'accroître dans une proportion très faible. En revanche, l'attitude des opérateurs de transport face à la redistribution et l'évolution des ressources en stratégie, recherche, planification et comptabilité semble plus partagée. Si la majorité des entreprises jugent ces ressources indispensables au bon fonctionnement de leur organisation dans le nouvel environnement créé par la révision de la LCdF, ces mêmes entreprises adoptent

des positions différenciées quant à l'augmentation massive ou non des moyens en la matière.

### 4.3.5 La transformation organisationnelle des opérateurs

Plus de 80% des entreprises de transport ayant répondu au questionnaire ont ou vont entreprendre des restructurations à l'intérieur de leur organisation suite à la réforme.

**Tableau 16 :** *Transformation de la structure organisationnelle des opérateurs à la suite de la réforme*

Transformation de la structure ?	Nb de citations	Fréquence
Oui	21	80.8%
Non	5	19.2%
<b>TOTAL</b>	26	100%

En observant la répartition des entreprises par canton, nous pouvons constater que la totalité des compagnies des cantons du Jura et de Neuchâtel ainsi qu'une grande majorité de celles de Berne ont ou vont procéder à des transformations structurelles. Seuls les opérateurs zurichois, comme nous avons déjà pu le voir en terme d'évolution des ressources, sont moins catégoriques quant à une éventuelle réorganisation de leurs entreprises.

**Tableau 17 :** *Transformation de la structure organisationnelle des opérateurs après la réforme par canton*

Transformation de la structure ?	Jura	Neuchâtel	Berne	Zurich	TOTAL
Oui	100%	100%	80.0%	50.0%	80.8%
Non	0.0%	0.0%	20.0%	50.0%	19.2%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%	100%	100%

*Les valeurs du tableau sont les pourcentages en colonne établis sur 26 entreprises de transport*

## Analyse empirique: 4. Les variables actérielles

---

**Tableau 18 :** *Type de transformations effectuées par les opérateurs à la suite de la réforme*

Type de transformations effectuées	Nombre de citations	Fréquence
Réorganisation des départements ou services	16	34.0%
Allègement de la hiérarchie	12	25.5%
Décentralisation, régionalisation	12	25.5%
Création de nouveaux départements ou service	7	14.9%
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

*Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples*

Comme nous pouvons le constater à la lecture du tableau ci-dessus, les opérateurs de transport ont ou vont procéder avant tout à une réorganisation de leurs départements ou services suite à la réforme. Cette première constatation peut notamment s'expliquer par la séparation au minimum comptable des activités de transport et de gestion de l'infrastructure imposée par la seconde modification de la LCdF à toutes les entreprises de transport ferroviaire, afin notamment de permettre l'accès à des tiers prestataires de services de transport régional d'accéder à leur réseau. Un quart des entreprises mentionne également la nécessité d'alléger leur hiérarchie ou/et de procéder à une décentralisation de leurs structures suite à la réforme.

A cela s'ajoutent d'autres initiatives mentionnés spontanément par nos interlocuteurs, telles que la création de groupes de travail entre compagnies afin de procéder à une gestion plus efficace des ressources disponibles avec processus de fusion éventuel à la clef, la mise sur pied d'unités marketing régionales, d'un centre de compétence ou d'une démarche qualité ISO.

## 5. Les variables systémiques

Avec cette seconde partie, nous entrons dans la dimension contextuelle du système de transports publics régionaux. Nous cherchons à donner des valeurs aux trois variables systémiques retenues pour l'analyse : la fonction du système, sa structure et les règles qui le régissent (cf. point 3.1).

### 5.1 *La fonction du système*

Un système est généralement le produit de deux phénomènes distincts mais non-exclusifs. Le premier consiste en la construction d'un ensemble de relations entre acteurs interdépendants recherchant à coordonner leurs actions en vue d'atteindre un objectif qui leur est propre, mais dont la réalisation ne peut se faire que par l'action conjointe. Ces relations « formalisées » par la dépendance structurelle qui lie les acteurs entre eux forme alors un système. Le second phénomène regroupe le produit des efforts d'un acteur dominant capable d'inciter ou de contraindre des acteurs plus ou moins interdépendants à coordonner leurs actions en vue d'atteindre un objectif généralement fixé par l'acteur dominant lui-même. Le cas de figure le plus traditionnel étant celui que les politologues s'accordent à appeler « policy networks » ou « réseau d'action publique » (Clivaz 1998), c'est-à-dire une situation dans laquelle, soit l'acteur dominant est une institution publique, soit il ne l'est pas, par contre, l'objectif de l'action organisée est de répondre à un problème d'intérêt public. Dans une telle situation, l'objectif en vue duquel le système est organisé est généralement fixé par l'acteur dominant. Dans le cas des transports publics, l'acteur dominant est public. Qu'il s'agisse de la Confédération, du canton ou de la commune, l'acteur principal est une autorité publique qui coordonne l'action d'acteurs privés et/ou publics en vue de remplir une tâche d'intérêt public (service public). Une première réponse à la question : « *quelle est la fonction du système de transports publics régionaux ?* » serait donc de se tourner vers ces acteurs et les lois qui régissent les modalités et les objectifs de leurs activités.

### 5.1.1 Des lois finalisées

*La loi fédérale sur les transports publics* du 4 octobre 1985 (RS 742.40) n'est pas très loquace en la matière. Elle définit certes son champ d'application (art. 1) : transports voyageurs, des bagages et des marchandises par les entreprises de transport public et les principes et les modalités qui régissent le secteur (obligation de transporter, tarifs etc.), mais n'offre pas véritablement de support à la définition de la fonction du (des) système(s) de transports publics. L'ordonnance qui lui est rattachée pas plus. Un détour du côté des lois cantonales respective peut s'avérer plus fructueux.

*La loi jurassienne sur les entreprises de transport concessionnaires* du 26 octobre 1978 (RSJ 742.21), comme son intitulé l'indique, est la seule des quatre lois cantonales ne contenant pas de référence directe au transport public. Si elle s'attache principalement à réglementer les relations entre le cantons et les ETC de toute nature (chemin de fer, routier, aérien), elle reste muette sur le contenu de la politique des transports, si ce n'est en attribuant tout de même la mission au canton d'encourager ces mêmes entreprises en leur fournissant une aide « *dans les limites de son plan d'ensemble et selon la présente loi* » (art.1 al.1). Cette aide sous forme de convention (art.5) est conditionnée par des considérations d'économie publique et de gestion des entreprises, ainsi que par les exigences de la planification des transports et du plan d'aménagement régional (art.1 al.2). L'étendue des pouvoirs du canton s'étend jusqu'à la contrainte de ces entreprises à participer à des communautés tarifaires voire à fusionner avec d'autres entreprises (art.1 al.3).

La plus récente de toutes, *la loi sur les transports publics (LTP) neuchâteloise* du 1 octobre 1996 est sans doute la plus utile à notre propos. L'article premier énonce clairement les objectifs de cette loi : « *la présente loi a pour but d'organiser un système de transports publics garantissant la mobilité des personnes et le trafic de marchandises* ». Pour ce faire, elle doit tenir compte de toute une série de critères tels que les besoins de la population et de l'économie, des ressources financières, des exigences de la protection de l'environnement, de la sécurité, de l'usage rationnel des ressources et de la complémentarité entre

transports individuels et publics (art.1 al.2). L'article 4 précise : « *La présente loi vise principalement : [...] c) à **coordonner les décisions à prendre dans le domaine des transports publics** avec les objectifs de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la politique en matière d'énergie.* »<sup>7</sup>

*La loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics du canton de Berne (RSB 762.4), tout en étant moins explicite, énonce également les objectifs visés par l'établissement d'un système d'acteurs de transports publics dominé par les autorités publiques. Article premier, alinéa 1 : « la présente loi a pour but de garantir une offre de prestations de transports publics suffisante au regard de l'économie publique et de la politique sociale en engageant des moyens aussi rationnellement que possible. » Article 1 al.3 : « A cette effet, elle permet au canton a) d'instaurer des incitations pour que le trafic individuel des personnes et des marchandises se reporte sur les moyens de transports publics ; b) d'améliorer la coordination entre les transports publics et les transports individuels ; c) de coopérer activement avec les cantons voisins. ». L'article 2 énumère les moyens dont dispose le canton pour mener à bien sa tâche : définition des principes et objectifs de sa politique des transports, octroi d'indemnités, reprise d'entreprises, organisation de communautés tarifaires, octroi de subventions.*

*La loi zurichoise du 6 mars 1988 qui instaure le ZVV (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr RSZ 740.1) énonce (art. 1) : « Das Gesetz bezweckt, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen. ». L'outil principal de cette politique réside en la création d'un Verkehrsverbund dont les tâches sont celles énoncées par l'art. 11 : « Der Verkehrsverbund sorgt für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur. »*

Ce rapide survol permet de tirer les conclusions suivantes.

---

<sup>7</sup> Nous soulignons.

Premièrement, on observe une diversité dans le degré de précision et d'approfondissement des objectifs d'une politique des transports publics. Si dans le canton du Jura, les objectifs sont implicites, dans le canton de Neuchâtel par exemple la portée d'une telle politique est même élargie à des considérations en matière de transports privés (art.5 al. a) et b)).

Ceci n'empêche pas, deuxièmement, de constater en revanche une certaine unité dans l'énonciation des principes et de critères qui doivent guider cette action : utilisation rationnelle des ressources, gestion entrepreneuriale, protection de l'environnement, aménagement du territoire etc.

Enfin, il apparaît, tout de même que les principes fondamentaux qui régissent le système des transports publics tournent autour des concepts suivants : coordination, planification, incitation, contrainte.

Ceci nous amène, tout en sachant qu'il pourrait être avantageux d'approfondir et de chercher à définir de manière plus précise le concept de « transport public », mais qu'entreprendre ici cette démarche nous amènerait trop loin de notre propos, à identifier la **fonction principale d'un système de transports publics régionaux** de la manière suivante.

*Un système de transports publics régionaux remplit la **fonction** de permettre la production d'un service de transports publics à la région par l'action coordonnée des acteurs du système par l'entremise de l'action régulatrice et planificatrice d'une autorité politique prépondérante définissant les orientations générales de l'action collective.*

### **5.2 Les règles du système**

Les règles au sein d'un système représentent l'ensemble des normes et principes explicites ou implicites, formels ou informels, contraignants ou incitatifs qui influencent les comportements des acteurs. Dans le cas de réseaux d'action publique dominés par un ou plusieurs acteurs publics, les règles du réseau émanent généralement du corpus juridique que forment l'ensemble des lois,

ordonnances, règlements et réglementations qui structurent le champ d'action. A ce titre le droit représente une ressource fondamentale dans ce type de système pour celui qui en a la maîtrise. Aussi, nous faut-il revenir souvent sur les dispositions légales pour donner une valeur aux différentes variables retenues pour l'analyse (cf. point 3.1).

Les *règles de frontières* (boundary rules) contribuent à fixer les limites d'un système au niveau de la composition, du nombre et du type d'acteurs qui le compose. Véritables critères d'entrée et de sortie d'un réseau, ces normes contribuent à donner une identité au système et à préparer la division structurelle des tâches en son sein. La difficulté de détermination des frontières d'un système poussent les analystes à développer généralement deux acceptions du terme. Les frontières d'un système *au sens strict* sont composées d'un nombre d'acteur précis dont l'identification peut être faite grâce à l'application restrictive et opératoire de la règle de frontière. Dans notre cas, on peut considérer que les membres du système de transports publics régional au sens strict sont les entreprises au bénéfice d'une concession de transport pour le trafic régional et les autorités politiques qui les attribuent et qui définissent et commandent les prestations de transport. Dans *un sens plus large*, un système est composé d'un noyau dur d'acteurs (acteurs du système au sens strict) et d'une constellation d'autres acteurs jouant un rôle plus marginal, mais dont la présence représente un maillon nécessaire ou bénéfique au bon fonctionnement du réseau. Dans ce sens, des acteurs comme les associations d'intérêt, les communes et les cantons voisins sont membres du système. On voit bien l'importance de la détermination, même informelle, de critères et de normes fixant l'entrée et la sortie d'un système non seulement pour l'analyse, mais plus généralement pour le fonctionnement du système lui-même.

Formellement, le droit fédéral ne reconnaît au sens strict la qualité d'acteur des transports publics qu'aux autorités politiques et administratives (fédérales et cantonales) et aux opérateurs au bénéfice d'une concession (art.2 LTP RS 742.40). Se limiter à cette règle de frontière formelle n'est cependant pas satisfaisante pour deux raisons. Elle ne tient, tout d'abord, pas compte du fait que dans un système ou un réseau d'action publique, les acteurs n'ont pas toujours besoin de recevoir la reconnaissance formelle de l'acteur dominant, en

l'occurrence des autorités politiques et administratives, pour être considéré comme membre. Cette entrée dans le système peut être facilitée par la possession par cet acteur « entrant » d'une ressource bénéfique ou nécessaire au bon fonctionnement et au développement du réseau. Ou encore parce que l'acteur en question est capable de mobiliser des ressources secondaires importantes pour les autres acteurs et peut se voir ainsi autoriser l'entrée. Deuxièmement, cette règle formelle rentre en conflit avec un nouveau principe introduit par la réforme : celui de la concurrence et de la mise au concours de nouvelles lignes dans le réseau de transports publics existants. Basé sur le principe de la contestabilité du marché, la possibilité pour un acteur, par exemple, de proposer spontanément une offre de transport public introduit une pression supplémentaire sur la flexibilisation de cette règle de frontière traditionnelle. Nous retiendrons donc au vu de ces considérations que *la règle générale de frontière au sein d'un système de transports publics* est constituée de l'ensemble des dispositions formelles de droit public en rapport avec le droit des concessions ainsi que de l'ensemble des nécessités pratiques particulières au contexte et aux ressources des acteurs cherchant à rentrer au sein du réseau, comme la perméabilité indispensable permettant une concurrence potentielle entre acteurs. On peut y ajouter les cas où un acteur externe dispose d'une ressource nouvelle devenue indispensable aux acteurs membres. Aussi complexe que cette règle apparaisse de prime abord, elle permet de définir plus précisément à quelles conditions un acteur peut entrer et sortir du système des transports publics régionaux.

***Les règles de champ*** (Scope rules) complètent les règles de frontière en ce qu'elles permettent de définir les limites d'un système, cette fois sous l'angle du champ d'action et de la portée de l'activité développée en son sein. Ce type de règle délimite le champ d'action et participe de la définition de la fonction que remplit un réseau d'action publique.

La discussion tourne ici autour de la notion de trafic régional. On pourrait grossièrement définir ce concept comme l'ensemble du transport public d'une région ou d'un canton, à l'exception du trafic urbain qui n'est pas directement concerné par la réforme. L'ordonnance fédérale sur les indemnités (art 5 OIPAF

## Analyse empirique: 5. Les variables systémiques

---

RS 742.101.1), entend par trafic régional, le trafic régional voyageurs, le trafic des wagons complets, l'infrastructure des ETC.

Les **règles de position** (position rules) fixent formellement les rôles et les tâches de chacun des acteurs au sein du système. Elles illustrent le partage du travail entre acteurs au sein du système selon un principe de différenciation fonctionnelle. Dans le nouveau système, la nouvelle répartition des tâches entre le canton et la Confédération et l'introduction de la convention de prestation comme outil de mise en concurrence potentielle remodelent la distribution des rôles et des positions formelles des acteurs au sein du système. Le canton devient (enfin) maître chez lui, il planifie le développement des transports publics sur son territoire, commande les prestations et les contrôle. La Confédération se limite désormais principalement à son rôle de supervision et de contrôle, alors qu'elle était auparavant également et directement compétente en matière de trafic régional. Les opérateurs selon ce principe de différenciation fonctionnelle continuent à exécuter la production des prestations commandées.

Les **règles d'autorité** (authority rules) ne changent avec la réforme ni de nature, ni de contenu. Les autorités publiques et administratives (office cantonal, Gouvernement cantonal, office fédéral, Conseil fédéral) demeurent les autorités administratives monopolisant la ressource juridique, dont l'outil principal reste la concession et le contrat de subvention ou d'indemnité rebaptisé « convention de prestation ». La relation mandataire-mandaté demeure réglée par les dispositions du droit public administratif.

Les **règles d'informations** (information rules) se décomposent en deux types de normes formelles et informelles. Les premières regroupent les procédures « semi-officielles » de la procédure de commande, soit l'échange d'information entre le mandataire principal (canton et Confédération) et les mandataires secondaires (communes) d'une part, et les mandatés (opérateurs) d'autre part, ainsi que la mise en consultation publique, lorsqu'elle existe, d'un nouvel horaire. Dans ce cas nous assistons généralement à un flux d'échange initié par le haut (canton et Conf.) vers le bas (les opérateurs ou les communes) et dont le débit et la durée sont régis par des règles plus ou moins souples définies généralement par l'acteur en position dominante. Le second type de norme regroupe

l'ensemble des pratiques informelles qui se développent autour du processus formel d'échange d'information : les relations personnelles entre acteurs ou individus travaillant pour des acteurs distincts etc. L'information étant une ressource rare et déterminante dans tout système, il convient de prêter tout particulièrement attention à sa circulation.

Les **règles de décision** (aggregation rules) régissent la manière dont les « voix » des acteurs sont agrégées pour prendre une décision au sein du réseau. Dans notre cas, il faut entendre cette variable comme la manière dont les acteurs institutionnels (canton et Confédération) tiennent compte d'une part des avis et des positions des autres acteurs, et d'autre part comment ces deux acteurs institutionnels règlent éventuellement leurs différends. Dans le premier cas, la consultation et l'élaboration de la procédure de commande représente le moyen par lequel les autorités politiques compétentes agrègent de manière non-contraignante les voix des acteurs comme les opérateurs, les communes<sup>8</sup> et les associations d'intérêts. Dans le second cas de figure, il faut encore mentionner qu'une autorité politique comme le canton n'est pas monolithique, mais qu'elle est elle aussi composée de différents acteurs, parfois en compétition, comme l'office en charge des transports publics régionaux, le Gouvernement et le parlement. Le canton et la Confédération sont co-signataires, ce qui implique que pour que la convention soit valable, les deux acteurs doivent être d'accord. Ici, la règle de l'unanimité prime.

Enfin les **règles de répartition de coûts et de bénéfices** (payoff rules) arrangent la distribution des charges et des produits de l'activité développée au sein du système. L'OIPAF (RS 742.101.1) fixe les modalités pour bénéficier des subventions et des indemnités pour le transport public, de pair avec l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités OPCTR (RS 742.101.2) qui répartit les charges respectives entre la Confédération et le canton selon un système de clé de répartition. Au niveau cantonal, la loi sur les transports public ou une ordonnance règle généralement cette même question entre le canton et les communes. Quant aux règles relatives à la répartition des bénéfices de l'activité,

---

<sup>8</sup> Les communes bénéficient cependant d'un poids plus important, dans la mesure où elle contribuent parfois financièrement à l'indemnisation des transports publics régionaux.

elle n'ont pas véritablement de grande valeur ici dans la mesure où le transports public régional est une activité de service public et que les principaux bénéficiaires (usagers) ne sont pas véritablement membres du système lui-même.

### *5.3 La structure du système*

Dans cette dernière section, nous nous attachons à examiner la structure du système, soit l'intensité et le type de relations entre les différents acteurs. Nous focaliserons notre attention sur les dimensions suivantes : la taille du système, le nombre d'acteurs, le type, l'intensité et la stabilité des relations qu'ils tissent entre eux. Il ne s'agit pas de décrire la procédure formelle de commande de prestation pour chaque canton, mais de considérer les relations entre les différents acteurs de manière plus large. Ce choix est motivé par deux considérations. La première tient au fait que tous les cantons étudiés n'ont pas forcément une procédure standard et régulière. Par exemple, dans le canton du Jura la procédure de commande ne faisait pas jusqu'à présent véritablement l'objet d'une procédure formalisée. A l'inverse, le canton de Berne connaît une procédure rigoureuse et standardisée. La seconde raison repose sur l'objectif plus large de notre propos. Se limiter à examiner les relations entre les acteurs lors de cette procédure de commande revient à occulter tout une série de relations plus informelles qu'entretiennent les différents acteurs entre eux. Aussi, tiendrons-nous compte de la procédure de commande lorsqu'elle existe, mais nous nous attacherons à décrire les relations entre les acteurs de manière plus globale en y incluant les échanges de type plus informels. Pour ce faire nous avons tenté de reconstituer pour chaque type de relation un modèle représentant, d'une part l'intensité des contacts entre les acteurs et, d'autre part les types d'échanges auquel il est procédé. Pour des raisons de lisibilité, nous avons préféré ne pas reproduire graphiquement ces schémas. La complexité des relations et la différenciation des degrés d'intensité et du type d'échange rendent très ardues une lecture et une compréhension rapide de ces documents. De plus, reproduits tels quels, ces schéma pourraient être facilement sur-interprétés. Si nous les avons construits dans un but d'analyse, ceux-ci doivent être manipulés

avec la plus grande prudence, dans la mesure où la totalité des acteurs du réseau n'a pas répondu à l'enquête empirique. En conséquence de quoi, nous proposons de reproduire les résultats de cette analyse sous une forme écrite, pondérée par des analyses plus précises fondées sur des entretiens approfondis et sur l'analyse de documents explicitant les relations entre les acteurs. Nous examinons chaque type de relation (ex. office cantonal-opérateurs) avant de chercher à dresser un tableau général.

### 5.3.1 Remarques méthodologiques

Pour ce qui touche à l'**intensité des relations** entre chaque type d'acteur, nous avons retenus cinq degrés de relations allant d'une intensité *très forte* (relations quasi-quotidiennes) à une intensité *très faible* (relations essentiellement annuelles) ; entre ces deux catégories on trouve une intensité *forte* (relations essentiellement hebdomadaires), une intensité *moyenne* (relations essentiellement mensuelles) et une intensité *faible* (relations quelques fois par ans).

De la même manière nous avons différenciés **cinq types d'échanges** dont la valeur va croissante en terme de d'interdépendance entre les acteurs. Nous avons tout d'abord distingué trois type d'échanges entre les acteurs du système dont la valeur en terme de dépendance d'un acteur par rapport à l'autre varie selon le type d'échange. Nous sommes partis de l'idée qu'un échange d'avis ou d'opinion sur une question particulière entre deux acteurs était un signe plus faible de dépendance que l'échange d'une expertise ou d'une information. Cette échelle se base sur la prémisse que l'information et l'expertise sont des ressources rares au fondement même de l'établissement de relations entre acteurs dont l'action ne peut se faire que par l'échange de telles ressources. Notre pondération se fonde sur la logique suivante :

**avis < information < expertise**

L'échange d'un avis entre deux acteurs révèle une dépendance structurelle relativement faible, alors que le transfert d'une expertise entre ces mêmes acteurs indique une dépendance forte. Sur cette base nous avons construit cinq degrés de d'intensité d'échanges en combinant les cas où un seul type d'échange est présent et ceux où deux ou les trois types de transferts sont présents. Nous parvenons ainsi à cinq degrés d'intensité de l'échange. Le premier regroupe *les cas où les trois types d'échanges sont présents*. Le second *le cas où les échanges tournent autour de l'information et de l'expertise*. Le troisième les cas où l'on constate *échange d'information et d'avis*. Le quatrième *les cas où seulement des informations s'échangent*. Et le cinquième *lorsque seuls des avis circulent*. Cette logique combinatoire n'est pas exhaustive, mais les cinq catégories retenues reposent sur des cas effectivement constatés. Les cas où seul de l'expertise est échangée ne sont pas apparus et cette catégorie a par conséquent été écartée.

### 5.3.2 Les relations entre offices cantonaux et l'OFT

En partant du haut, nous examinons, tout d'abord, les relations entre les offices cantonaux des cantons de Berne, Neuchâtel et du Jura et le Zürcher Verkehrsverbund d'un côté, et l'Office fédéral des transports de l'autre. Principalement réglées par des dispositions juridiques (LCdF, LTP, diverses ordonnances etc.), les relations entre ces deux types d'acteurs sont depuis la réforme au cœur des enjeux du nouveau système régionalisé.

De manière générale, c'est entre ces deux types d'acteurs que les relations sont les plus intenses. Selon notre échelle, l'intensité de leurs relations varie de forte (Berne, Zurich, Jura) soit des contacts principalement hebdomadaires, à très forte (Neuchâtel) soit quasi-quotidiens. Ces relations privilégiées entre ces deux types d'acteurs est d'ailleurs confirmée par le type d'échange auxquels ils procèdent : dans les quatre cas expertise, information et avis sont échangés entre eux ce qui renforce l'idée selon laquelle les relations entre ces deux types d'acteurs sont au fondement du bon fonctionnement du système. Avec la réforme, le canton organise et planifie les transports publics sur son territoire

## Analyse empirique: 5. Les variables systémiques

---

sous la « tutelle bienveillante » de l'Office fédéral des transports qui lui octroie une enveloppe budgétaire globale pour le trafic régional. Les relations entre canton et Confédération sont de diverses natures, parmi les plus importantes :

- Consultation du canton par la Confédération sur les parts respectives en matière de financement des indemnités (art. 53 LCdF) ;
- Co-signature de la commande de prestation (art. 49 LCdF et art. 6 OIPAF) ;
- Organisation de la procédure de commande (art.51 LCdF et art.10 OIPAF) ;
- Expertise et contrôle des offres par l'OFT en cas de problèmes (art. 19 OIPAF) ;
- Consultation du canton lors de la procédure d'attribution d'une concession de transport par route (art.21 OCTA) et d'exploitation et de construction d'une infrastructure ferroviaire (art.6 LCdF).

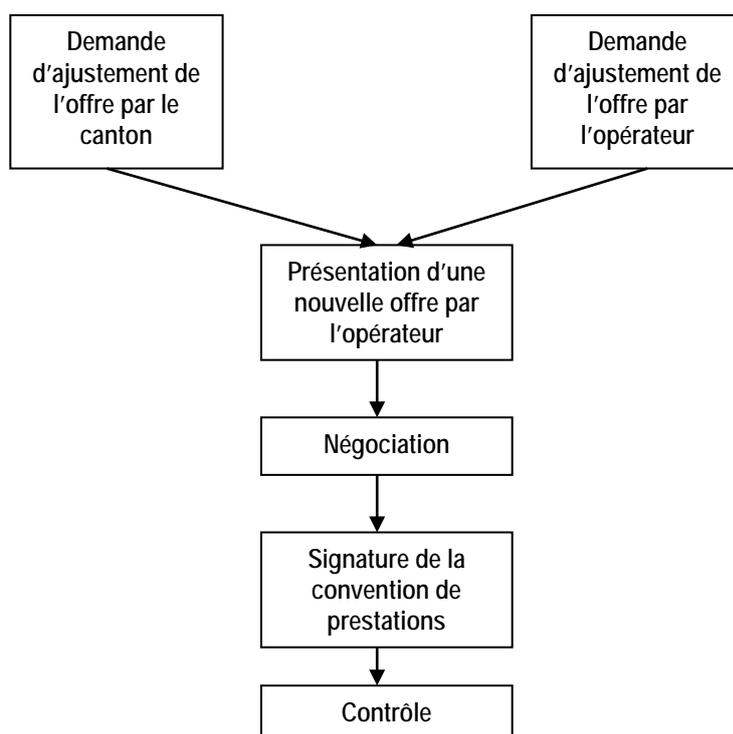
Une question légitime serait de savoir à partir de ce constat si la relation est symétrique, soit si les deux acteurs sont à placer sur un plan d'égalité, où si malgré la volonté de la réforme d'établir une prépondérance du canton en matière de trafic régional, la relation demeure largement asymétrique en faveur de la Confédération. La prédominance des dispositions fédérales en matière de transports publics, le fait que la Confédération demeure le contributeur principal en matière de financement et les larges compétences de contrôle et d'expertise qui lui incombe incite à penser que les relations entre cantons et Confédération sont largement dominées par la seconde. Si nous n'avons pas distingué le sens des flux entre les acteurs, il apparaît cependant lors des entretiens approfondis que le plus souvent, le canton sollicite ou répond à des directives de l'OFT plutôt que l'inverse. De plus, la régionalisation ne signifie pas forcément le dessaisissement de la part de l'autorité centrale de ses prérogatives vers un niveau subalterne, mais une nouvelle répartition des tâches selon une logique de différenciation fonctionnelle et de subsidiarité entre le centre et la « périphérie ». La présente régionalisation ne représente sur ce point pas une atténuation de l'asymétrie entre l'OFT et les cantons. Au contraire, la situation privilégiée de la Confédération en tant que superviseur des transports publics régionaux

contribue, par le fait qu'elle est en mesure de comparer les situations des divers cantons, à renforcer paradoxalement son poids dans le système (cf. point 11.5).

### 5.3.3 Les relations entre les offices cantonaux et les opérateurs

C'est sans doute à ce niveau que la discussion est la plus intéressante. L'un des objectifs de la réforme est de transcrire dans les faits le principe de partage rationnel des tâches et des responsabilités selon le modèle suivant : formulation des objectifs en matière de transports publics régionaux par les autorités politiques, coordination, contrôle et commande des prestations par l'office compétent et, enfin, production des prestations par les opérateurs. La plus grande partie de la charge supplémentaire de travail pour le canton se situant entre ces deux derniers niveaux de la mise en œuvre de la politique des transports publics régionaux. On peut donc logiquement s'attendre à constater des relations relativement fortes entre ces deux types d'acteurs. Si l'enquête empirique confirme largement cette hypothèse, elle met également en évidence des différences significatives entre les structures des systèmes de nos quatre cas. De manière générale, l'intensité des relations entre les opérateurs considérés comme un groupe et leur office cantonal respectif est forte, soit en moyenne des relations essentiellement hebdomadaires basées dans tous les cas sur des transferts d'informations, d'avis et d'expertise. La procédure de commande explique en grande partie cette forte intensité et la nature de grande dépendance de ces échanges. Cette procédure lorsqu'elle existe et qu'elle est formalisée consiste en un échange répétés d'informations, de directives et de décisions entre l'office cantonal et les opérateurs. Selon un schéma simplifié, les grandes étapes de la procédure de commande entre les deux acteurs peuvent se résumer ainsi :

Schéma 3 : Procédure de commande de prestation simplifiée entre l'office cantonal et les opérateurs



Qu'elle soit motivée par une demande du canton ou par une suggestion de l'opérateur, la présentation d'une nouvelle offre chaque année représente le point de départ de la procédure de commande de prestations. En amont de cette procédure le canton a généralement fixé les grandes lignes de la politique de transports régional à travers un concept directeur ou a fixé l'objectif financier de l'exercice annuel (ex. diminution globale de 2% des coûts). Sur cette base, celui-ci demande à chaque opérateur de préparer une offre en rapport avec les demandes qu'il a formulé. Dans le cas où le canton ne souhaite pas procéder à des changements importants (par exemple dans un période horaire intermédiaire dans le cycle de quatre ans), l'opérateur peut lui-même proposer des ajustements, voire l'extension d'une offre ou même proposer une nouvelle prestation. Sur cette base, s'engage alors la procédure de négociation précédée

par une évaluation des offres par le canton. La négociation implique en réalité un troisième acteur : la Confédération, l'office cantonal faisant œuvre de coordinateur de la procédure. Qu'il s'agisse de discussions relatives au contenu (dessertes, horaires etc.) ou de coûts, la négociation se présente sous la forme d'un échange réciproque d'avis, d'expertise et d'information entre les différents acteurs et prend la forme d'une procédure itérative. Une fois ce processus achevé, la phase de signature de la convention peut alors se dérouler. Le processus de commande n'en est pas pour autant terminé. Le contrôle et le transfert des contributions publiques s'opère tout du long de la durée de l'exercice en cours, alors que s'entame déjà la procédure de commande de l'exercice suivant.

Les contacts entre les opérateurs et l'office cantonal ne s'arrêtent pas là. Il convient d'y ajouter encore les relations particulières notamment entre l'office cantonal et les ETC locales dans lequel celui fait office de représentant du propriétaire public au sein du Conseil d'administration. Si ces contacts ne font a priori pas directement partie du processus de commande, ce type de relations est lourd de significations et ne va pas sans poser de problèmes. Les contacts entre acteurs administratifs et opérateurs peuvent également se prolonger dans des rencontres ou des réunions de travail étrangères à la procédure de commande comme lors de discussions sur la mise en place ou la gestion d'une communauté tarifaire, d'un projet d'infrastructure de transports publics (ex. Commission de projet Rail 2000 à Neuchâtel), de la participation à un groupement d'intérêts de défense des transports publics (ex. Communauté d'intérêt Simplon-Lötschberg Transalp 2005) ou d'une région (ex. Espace Mittelland). Tous ces contacts contribuent à tisser des liens parfois personnalisés entre les différents acteurs formant ainsi une « communauté épistémique » autour de la problématique des transports publics. Il faut insister sur cet aspect particulier des choses. Les procédures formelles ne représentent souvent que la partie immergée de l'iceberg. Beaucoup d'échanges ont lieu en dehors des sphères « officielles » et nombre de questions peuvent ainsi être réglées « officieusement ». A la densité des contacts entre ces deux types d'acteurs, il faut encore ajouter le fait que ceux-ci sont souvent des individus qui se connaissent personnellement et qui se rencontrent assez fréquemment. Ces

## Analyse empirique: 5. Les variables systémiques

---

relations « privilégiées » contribuent à renforcer l'importance de ces liens entre les acteurs.

Pour autant, les règles et les structures institutionnelles propres à chaque canton ne continuent pas moins à jouer un rôle important, au premier rang desquels la taille du canton et du réseau d'acteur. Dans un canton comme celui du Jura la communauté des acteurs majeurs des transports public est bien plus petite en nombre que celle de cantons comme Zürich ou Berne. Cette relative étroitesse du réseau renforce d'autant le poids des relations informelles entre les acteurs alors que l'existence d'un réseau plus grand dilue la densité des relations entre acteurs et la resserre autour d'un noyau dur. Deuxièmement, l'existence de structures « décentralisées » au sein même du canton, comme les conférences régionales (RVK) de Berne et Zürich tend à diffuser les contacts entre l'office cantonal et les opérateurs. Intermédiaires entre les communes et l'office cantonal ces structures associatives composées des communes membres ne court-circuitent pas pour autant les rapports entre l'office cantonal et les opérateurs mais les complètent et offrent ainsi une plateforme directe aux communes<sup>9</sup>. Nous pouvons ainsi observer que la fréquence des contacts entre l'office cantonal et les opérateurs décroît légèrement lorsque ce type d'institution existe (Zürich et Berne). Ces deux observations sont intimement liées. La mise en place de ces conférences régionales répond largement au fait que le réseau d'acteurs dans les cantons concernés est plus grand. On peut même supposer que le fait que Zürich et Berne connaissent des structures institutionnelles (procédure codifiée de commande, RVK, etc.) solides et fonctionnelles soit une réponse à la nécessité de consolider un système d'acteurs large et complexe qui pourrait avoir pour tendance à se fragmenter et à tendre à l'inertie.

Primordiales dans la mise en œuvre des politiques de transports régionaux, ces relations entre l'office cantonal et les opérateurs représente l'un des enjeux les plus cruciaux de la réforme.

---

<sup>9</sup> Une analyse plus fine du réseau d'acteurs composant ces RVK devrait mettre plus clairement à jour l'extrême cartellisation de ces structures.

### 5.3.4 Les relations entre les autorités politiques et les autres acteurs

Les autorités politiques cantonales ne sont pas aux premières loges du système des transports publics régionaux. Leur fonctionnement et leurs responsabilités ne sont pas directement affectés par les nouvelles règles du jeu. Le partage de tâches et la différenciation fonctionnelle au cœur de la logique administrative fait de l'office en charge le bras exécutant du pouvoir politique. Ce dernier intervenant logiquement en début et en fin du processus de commande, soit idéalement lors de la fixation des priorités et des axes de la politique des transports publics et lors de la signature des conventions. Empiriquement, cette logique semble se confirmer. Le premier type de relations que les autorités politiques entretiennent sont celles qu'elles ont avec l'office cantonal en charge des transports publics régionaux. Oscillant entre des contacts mensuels à hebdomadaires, ces relations sont largement basées sur des échanges d'information et d'avis (ici décisions). Quant aux relations de second type, il s'agit des contacts des autorités politiques avec les autres acteurs du système (opérateurs et communes). Faibles, voire très faibles, ces relations se concentrent avec les opérateurs sur des échanges d'information, d'expertise ou d'avis (consultations, directives etc.) et avec les communes sur l'échange d'avis prenant généralement la forme de requêtes et de souhaits de la part de ces dernières ou de leur consultation (projets, conception directrice etc.) par le canton. Si cette faiblesse des liens entre les autorités politiques et les acteurs non-institutionnels du réseau s'explique par la logique administrative, elle n'est cependant pas le signe d'une marginalisation totale de ces acteurs par rapport au noyau dur que représente l'office cantonal et les autorités politiques. L'interpellation des autorités politiques par les communes, par exemple, revêt généralement une forme ponctuelle et spontanée. Ce qu'une commune n'obtient pas par la voie « administrative » (discussion avec l'office cantonal) elle peut toujours essayer de l'obtenir par la voie « politique » (interpellation du parlement ou du Conseil d'Etat). Cependant, ce type de procédé donne une indication importante de la périphérie d'un acteur au sein d'un réseau. La nécessité pour celui-ci de jouer sur plusieurs tableaux et d'user de méthodes diverses pour parvenir à ses fins informe sur le poids moins important de ce type d'acteur par

rapport à un autre à qui il suffit d'utiliser une procédure unique et « standard » pour se faire entendre et écouter. Quant aux relations entre les autorités politiques et les opérateurs celles-ci sont largement médiatisées par l'office cantonal et sont de manière générale peu stables, c.-à-d. ponctuelles (consultations) et/ou dépendantes du fait que l'opérateur en question est propriété ou pas du canton.

Le problème de ce type d'analyse en terme de relations est qu'elle ne tient pas bien compte de l'importance de l'action d'acteurs comme les autorités politiques. Si leur poids en terme d'intensité des relations qu'elles entretiennent avec les autres acteurs du réseau apparaît faible car ponctuelles, il faudrait pour avoir une image plus précise de la situation tenir compte du type d'intervention de cet acteur politique. Le temps et les ressources à disposition ne nous ont malheureusement pas permis d'aller plus loin dans cette direction.

### 5.3.5 Les relations entre les communes, l'office cantonal et les opérateurs

Le relatif pessimisme des communes face à la réforme (voir Tableau 10) offre déjà une première indication sur le type de situation dans lesquelles se trouvent celles-ci. Si elles ne sont pas abandonnées par le système, elle sont cependant, nous venons de le voir, à la périphérie du noyau dur des acteurs potentiellement importants. Actives dans la phase de consultation et par l'entremise des RVK quand elles existent, les communes végètent entre un statut d'acteur important que les dispositions légales leur octroient (participation au financement, consultation, RVK etc.) et les moyens dont elles disposent pour faire valoir leur point de vue. La réforme a ce titre représente un défi important pour ces acteurs. Les relations très faibles qu'elles semblent tisser aujourd'hui encore avec les opérateurs pourraient bien s'intensifier à l'avenir.

### 5.3.6 Les relations entre les associations d'intérêt, l'office cantonal et les opérateurs

Si les associations d'intérêts, du fait de leur insignifiante représentativité dans notre enquête, n'ont pas été a proprement prise en compte dans cette analyse, elles représentent cependant un type d'acteur dont on ne saurait taire l'importance. Aussi, nous basons les propos qui suivent sur des hypothèses plus que sur des constats empiriques. A priori le statut des associations d'intérêts au sein du système de transports publics ne diffère de celui des communes que sur un point : le fait qu'elle ne jouissent pas du poids financier dont disposent les communes face aux acteurs du noyau dur. Sur le reste, elle sont généralement également consultées sur les grands projets et les horaires. Aussi leur poids au sein du nouveau système est susceptible de s'accroître selon leur nature et leur position et leurs objectifs.

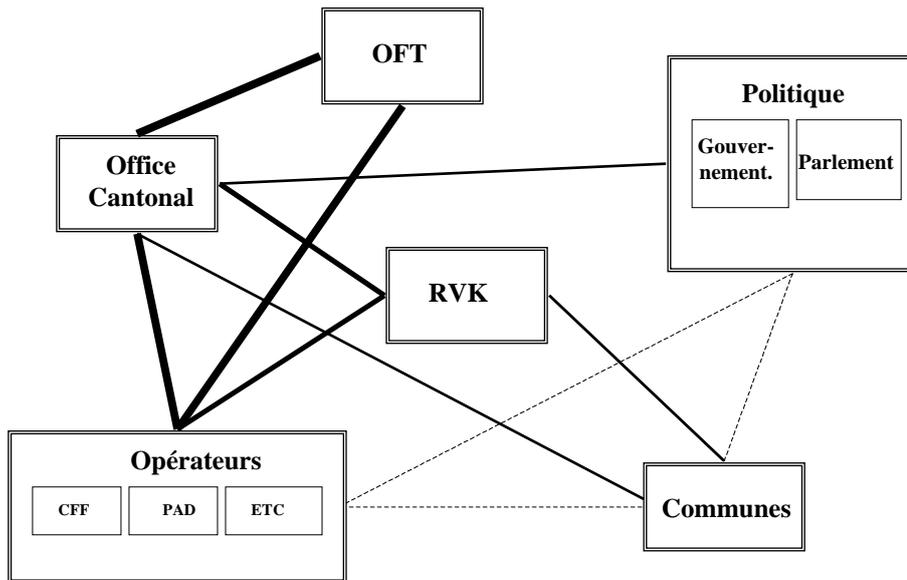
### 5.3.7 Les relations entre opérateurs

Avec ce type de relations, nous terminons l'examen des relations entre les acteurs principaux du système de transports publics régionaux. Pour autant, cette analyse est délicate. Premièrement, nous avons jusqu'à présent traité la catégorie « opérateurs » comme homogène pour des raisons méthodologiques (manque de réponses suffisantes de la part des opérateurs et complexité de l'analyse avec autant d'acteurs au sein d'une même catégorie). Deuxièmement, la prise en compte de cette dimension interne à la catégorie « opérateur » nécessite une approche d'autant plus fine que le nombre et le type des acteurs varient fortement d'un canton à l'autre. Aussi, dans le souci de dresser un tableau général susceptible de permettre un analyse transversale des enjeux de la réforme sur l'ensemble du système des transports publics régionaux, nous n'avons pas jugé indispensable – bien que cette démarche conserve théoriquement tout son intérêt – de développer plus avant l'analyse des relations entre opérateurs. Nous nous limitons à relever que de manière général les

contacts entre opérateurs sont moyennement forts et qu'ils se focalisent sur des échanges d'information et d'avis.

### 5.3.8 Synthèse graphique

L'analyse de la structure du système met en évidence des relations entre chaque type d'acteurs auxquelles nous pouvions nous attendre intuitivement. Relations fortes et dépendantes entre les opérateurs et les organes de coordination et de commande (office cantonal et OFT) relations plus faibles entre l'office cantonal et les autorités politiques. Autour de ce noyau dur d'acteur qui compose le centre névralgique du système gravitent les communes dont l'inclusion dans le réseau est mieux assurée par l'existence de structure décentralisée dans le canton telle que les RVK. Sous forme graphique nous obtenons un système dans lequel l'épaisseur des traits représente l'intensité des relations entre les types d'acteurs.



Ce schéma ne doit pas être pris au pied de la lettre. Il modélise sous cette forme les grandes tendances des relations entre les acteurs et permet mieux de visualiser la structure du système. Sa prétention explicative reste limitée au souci « pédagogique » de sa présentation..

De manière globale nous pouvons grossièrement distinguer **trois cercles de relations**. Le premier représente *le noyau dur* du système soit les relations fortes que tissent l'OFT, l'office cantonal en charge des transports publics et les opérateurs. On peut dire que c'est là que l'essentiel de la politique des transports publics régionaux est faite. Le second niveau représente *le noyau dur élargi* aux communes principalement du fait de l'existence des structures décentralisées que représentent les RVK. Enfin, le troisième niveau que l'on pourrait nommer *le « cercle politique »* regroupe les relations entre les autorités cantonales et l'office cantonal d'une part et entre les communes, les opérateurs et les autorités politiques cantonales d'autre part. Politique ce cercle l'est d'autant plus qu'à ce niveau les questions traitées sont ici plus générales et plus

## Analyse empirique: 5. Les variables systémiques

---

politisées. On peut y regrouper la préparation d'une politique cantonale des transports, les relations de propriété entre les autorités politiques et les opérateurs cantonaux ou encore la pression politique des communes auprès du gouvernement ou du parlement.

## 6. Conclusion de l'analyse empirique

Parvenus au terme de la définition des valeurs des différentes variables qui composent les systèmes de transports publics, il nous reste à développer l'analyse en cherchant à faire « fonctionner » le tout. De statique et largement descriptif, notre propos devrait dans la partie suivante prendre une dimension dynamique et analytique.

Il s'agira en fait de reprendre une série de thèmes que l'analyse empirique a mis à jour, de les analyser et de les expliquer en fonction d'une image globale du système. C'est au terme de cette seconde partie que nous devrions être en mesure de répondre à la question principale de cette recherche : « Quelles sont les implications de la nouvelle législation sur le système de transports publics régionaux et sur les acteurs qui le compose ? ».

# Discussion

Nous proposons dans cette troisième partie de procéder à l'analyse dynamique du système, soit, à la discussion critique des enjeux évoqués et mis en lumière dans l'analyse empirique. Jusqu'ici statique, notre propos adopte ici une perspective dynamique. Il s'agit, maintenant que la structure du système et les acteurs sont identifiés, de mettre en mouvement les différentes variables et de tenter de dériver un certain nombre de conclusions sur les outputs d'une telle mécanique.

Pour ce faire, nous procéderons, en reprenant la discussion amorcée dans la première partie (lire point 1.1 à 1.3), de la manière suivante. Dans un premier temps, nous discuterons des implications du fonctionnement du nouveau système sur le **management des opérateurs de transports**. Pour ce faire, nous distinguerons trois niveaux de discussion : les dimensions normative, stratégique et opérationnelle du management des entreprises de transport. Dans un second temps, nous analyserons les implications du nouveau système sur le **management public**, soit sur l'action des autorités publiques (cantonales et fédérales) au sein du nouveau système de transports publics. L'accent est plus particulièrement mis sur l'acteur « office cantonal ». Enfin, dans une troisième partie, nous examinerons, sur la base des conclusions des discussions précédentes, les implications du nouveau système sur la mise en œuvre de la politique des transports et plus particulièrement sur la **politique publique des transports publics régionaux**.

Enfin, dans une conclusion à cette étude nous examinerons la possibilité pour l'acteur les autorités publiques de piloter le nouveau système et la capacité de ce dernier à se transformer.

## 7. Implications sur le management des entreprises de transports

Nous retenons ici pour la discussion la distinction entre les différents niveaux du management que Kaspar propose dans son manuel de management des entreprises de transports (1998 : 12-14), soit les dimensions **normatives**, **stratégiques** et **opérationnelles**. Bien que cette typologie ne soit pas nouvelle, elle s'inscrit dans une approche systémique, intégrant le fait que toute entreprise fonctionne comme un système autonome dont l'organisation interne, les normes et les processus s'adaptent en fonction de l'environnement externe. L'interdépendance entre chacun de ces niveaux de management et la hiérarchie conceptuelle qui l'accompagne permet de suivre logiquement les implications d'un choc externe sur la conduite et la gestion de l'entreprise. En toute logique on peut donc s'attendre à une adaptation des modèles et des objectifs du management des opérateurs à la suite de l'évolution du contexte dans lequel ceux-ci évoluent désormais.

### 7.1 *Impacts sur la dimension normative du management des opérateurs*

La dimension normative du management d'une entreprise, quelle qu'en soit sa nature, s'articule généralement autour des normes, des objectifs généraux, des principes et des règles du jeu interne qui organise et cherche à garantir la survie, et le développement de l'entreprise (Kaspar 1998 : 12). On relèvera pour notre propos les variables importantes suivantes :

**La vision de l'entreprise**, ou la « philosophie » de l'entreprise, soit l'ensemble de représentations idéalisées de la raison d'existence et des objectifs généraux de l'entreprise. Ces valeurs fondent l'identité et le sens de l'activité de l'entreprise.

**Les règles du jeu externe**, soit l'ensemble des dispositions légales (réglementation, régulation) ou d'autre nature qui conditionnent et encadrent l'activité de l'entreprise. Nous retrouvons ici ce que nous entendons par « règles du système » (cf. point 5.2) soit l'ensemble de normes et de principes explicites ou implicites, formels ou informels contraignants ou incitatifs qui influencent le comportement des acteurs du système.

**La « constitution » de l'entreprise** ou le statut juridique. L'ensemble des règles, dispositions et processus qui règlent les rapports de l'entreprise avec l'extérieur (propriétaire, partenaire, clients etc.) ainsi que les dispositions internes (forme de la direction, statut des employés etc.) qui font partie de la dimension normative du management dans la mesure où ces règles et dispositions juridiques imprègnent la vision que l'entreprise a d'elle-même.

Enfin, **la culture d'entreprise**, soit l'ensemble des normes, traditions et valeurs qui émergent de la pratique quotidienne et des fondements « philosophiques » et relationnels au sein de l'entreprise.

Que cela soit par l'entremise des entretiens menés dans le cadre de cette recherche, par l'analyse empirique du questionnaire ou à travers les diverses contributions des opérateurs à la discussion publique sur la réforme de 1995 et plus encore de celle de 1998-99 (Nydegger 1999 ; Boos 1997), chacun relève que les évolutions du contexte impliquent pour les entreprises de revoir leur organisation et les principes de leur activité.

### 7.1.1 Responsabilité et changement de mission

Deux notions ressortent distinctement de cette discussion : responsabilité et autonomie. L'accroissement de la responsabilité de l'entreprise de transports publics en termes de prestations (qualité, offre, diversité, innovation, etc.) et de finances (calculs des prestations, indemnisation ex ante etc.) constitue pour l'ensemble des opérateurs l'une des conséquences majeures de la réforme (cf. tableau 4). Non pas qu'avec la réforme on passe d'un régime d'irresponsabilité à

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

celui d'une prise en compte vertueuse de l'importance des conséquences et des implications de sa propre activité, mais on décèle clairement un changement de perception et de conception de la raison d'être de l'entreprise. L'une des manifestations les plus significatives de ce processus de responsabilisation réside dans le transfert de la responsabilité de l'existence du service public de transports publics régional.

Dans l'ancien système, la production du service public de transports public régionaux incombait directement à l'entreprise. L'offre régional négociée entre les différents partenaires (cantons, Confédération, opérateurs) réglait des questions techniques (horaire, desserte) et financières (couverture des déficits), et opérait la distinction entre les prestations relevant du service public et celles qui ne bénéficiaient pas de contributions publiques. Mais la pression à l'efficiace productive était relativement faible, dans la mesure où les contributions (indemnités) que recevaient l'opérateur couvraient le déficit global de l'opérateur. De plus, le statut juridique et la propriété publique ancrèrent plus encore l'activité de l'entreprise dans un dilemme latent et permanent entre, d'un côté les exigences managériales relevant de la nature économique de l'activité de production de transport et, de l'autre les impératifs relatifs à la nature politique et administrative de son fonctionnement et de son activité. A l'exemple de l'ancienne Régie fédérale des CFF, l'un des trois principes qui fondaient les obligations de service public auxquelles celle-ci devait se plier, mentionnait explicitement que la priorité de l'activité devait être mise sur des impératifs de services plutôt que sur des considérations de résultats (*Betriebspflicht*)<sup>10</sup> (Roth 1978 :41 ; Finger & Genoud 1997 : 162-3). Pour autant, la Régie n'en était pas moins contrainte d'organiser son activité et sa gestion selon « *les principes d'une saine économie* » (LCFF 1944, art.3 al.2)<sup>11</sup>. L'exacerbation de cette tension entre responsabilité de la production d'un service public et pression vers une

---

<sup>10</sup> Les deux autres principes étant le *Fahrplanpflicht* (respect des horaires planifiés) et le *Beförderungspflicht* (obligation de transport).

<sup>11</sup> Cette loi a été abrogée et est remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 par la nouvelle LCFF du 20 mars 1998. Les obligations de service public sont désormais fixées dans la convention de prestations liant les CFF à la Confédération (infrastructure, trafic longue distance) et les conventions de prestations signées au niveau régional.

gestion efficiente s'est encore amplifiée avec la mise sur pied dès 1982 d'une série de mandats de prestations dont l'un des objectifs était d'identifier plus clairement missions de service public et prestations « libre ». L'exercice s'est pourtant avéré vain (Finger & Genoud 1997 :169-170, 175-6).

Avec l'introduction du principe de commande de prestations à laquelle est lié un financement contractuel, la primauté de la fourniture du service public sur des considérations d'efficience productive est renversée. La nature commerciale et entrepreneuriale de l'opérateur de services de transports publics est ainsi (enfin) reconnue et valorisée et la fourniture de prestations de service public par l'opérateur se fait sur la base de l'indemnisation des coûts non couverts par l'autorité publique commanditaire. Ce nouvel outil, et la logique qui l'accompagne, a pour conséquence de transférer la responsabilité de l'existence d'un service public de l'opérateur (ancien système) vers l'autorité publique (nouveau système). Dans ce cas, une clarification des rôles va de pair avec une clarification des responsabilités. Plus fondamentalement au niveau de la vision de l'entreprise, nous passons « *d'un système d'entreprises (souvent publiques) à missions de service public (missions inscrites formellement dans la loi ou les statuts) à un système d'opérateurs prestataires de services publics* » (Genoud 1998 : 182). La transition n'est pas que sémantique, elle recouvre une réalité bien tangible pour les opérateurs. Ce renversement de logique ne représente pas moins que le changement au niveau normatif du management, de la nature de l'opérateur, désormais clairement reconnu comme une entreprise responsable et comptable de ses résultats. Corrélativement, ce retournement de logique implique la reconnaissance pour les autorités publiques de leur responsabilité et leur rôle dans l'identification de ce qu'elles considèrent comme un service public et ce qu'elles sont prêtes à payer pour leur fourniture.

### 7.1.2 Responsabilité et autonomie

Rendre une organisation responsable nécessite l'attribution à son égard d'une marge de manœuvre opérationnelle suffisante, sans quoi l'exercice est inutile. La

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

responsabilité d'un individu ou d'une institution croît avec la liberté d'action qui lui est accordée. C'est alors que le lien entre responsabilité et autonomie est tissé.

A lumière de la discussion précédente, on s'aperçoit que derrière la notion d'autonomie de gestion se cache plus que la simple attribution d'une quelconque responsabilité, la première étant la condition nécessaire de la seconde. La révision de la LCdF n'avait pas directement pour objet la question de l'autonomisation des opérateurs de transports publics<sup>12</sup>. C'est plutôt dans la réforme des chemins de fer de 1998 et plus particulièrement celle des CFF que des dispositions visant à régler cette question ont été adoptées (changement du statut juridique, convention de prestation entre le Conseil fédéral et l'entreprise etc.). Les entretiens avec les opérateurs lors de l'enquête et les discussions lors d'un séminaire organisé par l'Unité MEP<sup>13</sup> ont clairement fait ressortir que la thématique de l'autonomisation des opérateurs par rapport à leur propriétaires publics était une question impensée de la réforme de 1995 et que les conséquences du traitement partiel de cette aspect de la transformation du secteur s'en faisait lourdement ressentir. Sans entrer dans la discussion des conditions de concurrence entre les différents opérateurs et en se limitant à la question de la révision des relations entre les propriétaires publics et l'entreprise, nous pouvons cependant constater que la question est de plus en plus sérieusement mis à l'agenda des discussions au sein des entreprises elles-mêmes ou auprès des autorités politiques. Nous limitons ici notre propos à la portée de la discussion pour les premiers ; les seconds faisant l'objet d'une analyse dans conclusion de cette recherche (cf. point 11.3).

Pour les opérateurs publics la logique est la suivante. La nouvelle responsabilité financière et contractuelle de l'entreprise d'une part, et la possibilité de se retrouver en concurrence sur un marché d'autre part, requiert l'accroissement

---

<sup>12</sup> Alors que l'évolution de la politique ferroviaire européenne préconise selon la Directive 91/440 une séparation de gestion entre l'Etat et l'entreprise et la conclusion entre eux d'un contrat, afin d'accorder à l'opérateur ferroviaire une autonomie de gestion suffisante.

<sup>13</sup> Il s'agit d'un Séminaire Spécialistes et Cadres de l'Unité Management des Entreprises Publiques intitulé « *Les transports publics à la croisée des chemins* » ayant eu lieu à Fribourg les 13 et 14 février 1998.

des marges de manœuvres stratégiques et opérationnelles. L'absence de personnalité juridique, la logique et le contrôle administratif à tous les niveaux (ex. approbation des investissements, fixation des tarifs etc.), la politisation des postes d'administrateurs constituent désormais autant d'exemples d'obstacles à la réalité de la responsabilisation de l'entreprise. Aussi l'autonomie de l'opérateur par rapport à son propriétaire public peut-elle se décomposer en quatre type de marge de manœuvre : marge de manœuvre politique, financière, stratégique et organisationnelle.

Par **marge de manœuvre politique** on entend les modalités qui règlent la manière dont les différentes autorités politiques (exécutif, législatif etc.) peuvent intervenir dans la gestion ou la fixation des objectifs de l'entreprise. De manière générale ce contrôle politique direct s'effectue par l'intermédiaire de la loi organique qui fonde l'entreprise publique. Celle-ci ne se limite pas à fonder la légitimité de l'activité et à fournir la structure juridique et organisationnelle de l'entreprise, mais en fixe également les objectifs.

La **marge de manœuvre financière** concerne, par exemple, la capacité de l'opérateur de jouir de la propriété ou non des biens qu'il utilise, d'être responsable de ses dépenses et de ses investissements, et de fixer du moins partiellement lui-même sa politique tarifaire. Sur tous ces points, l'opérateur public est en principe entièrement dépendant de décisions politiques sur lesquelles il n'a généralement qu'une prise indirecte, lors de la préparation des décisions.

Par **marge de manœuvre stratégique**, on entend notamment la capacité de l'entreprise à fixer ses objectifs stratégiques de manière autonome, et/ou de déterminer elle-même les moyens et la politique commerciale permettant d'atteindre ses objectifs, d'étendre la gamme de ses prestations, de ses activités et de son territoire d'exercice. A nouveau, la fixation dans la loi ou dans une ordonnance d'application des missions de l'opérateur public et le respect du principe de spécialité, selon lequel un opérateur de transports limite son activité commerciale au secteur dans lequel il opère, limitent sérieusement l'autonomie de l'entreprise en matière de stratégie.

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

Enfin, la **marge de manœuvre organisationnelle** rassemble les dispositions permettant à l'opérateur public de librement déterminer la structure de son organisation productive et les rapports que celle-ci entretient avec son personnel (statut du personnel). Nul besoin de s'étendre sur la question : la loi organique et la nature publique du régime juridique règlent largement ces questions.

Il convient à ce niveau de pondérer quelque peu ces observations. Bien souvent la situation empirique dans laquelle se trouvent la plupart des opérateurs – et à plus forte raison les ETC – est celle d'une configuration réelle des quatre types de marge de manœuvre qui ne correspond pas à l'apparence rigide du statut juridique et de la structure organisationnelle formelle. Les nécessités de la gestion quotidienne, le degré fortement technique de l'activité de l'opérateur, les relations informelles entre propriétaire et opérateur sont autant de facteurs qui ont trouvé dans la situation de monopole et d'absence de menace sérieuse de remise en question un terreau favorable à l'exercice d'une *autonomie officieuse* bien plus grande que sur le papier. Avec l'introduction d'une compétition même potentielle, cette situation ne peut plus durer. Si la prévisibilité et la stabilité du contexte antérieur permettait une certaine souplesse institutionnelle quant au strict respect du statut juridique et du cadre légal, l'imprévisibilité et l'instabilité plus grande du nouvel environnement nécessite, d'une part une institutionnalisation et une clarification plus approfondie des relations entre le propriétaire public et l'opérateur, et d'autre part leur adaptation au nouveau contexte de la réforme.

A partir de là, l'autonomisation de l'opérateur public peut prendre plusieurs formes. La plus simple et la plus radicale consiste en la privatisation totale de la propriété et du régime juridique de l'opérateur. A l'opposé du continuum proposant des solutions à l'autonomisation, on peut trouver les diverses solutions qu'offre, par exemple, le changement de statut juridique de l'opérateur<sup>14</sup> et/ou la

---

<sup>14</sup> Pour une discussion critique de la stratégie de la privatisation des opérateurs publics souvent présentée comme la solution optimale à la question de l'autonomisation, nous renvoyons le lecteur la « séquence transversale » du numéro 5 (juin 1999) de « *Séquence huit, le trimestriel des entreprises de service public* » publié par l'Unité MEP et à Genoud & Finger (2000).

mise sur pied de contrats/convention de prestations et/ou de contrat de propriété (ex. convention de prestations des CFF). Sans entrer dans les détails des divers scénarios envisageables, trois grands principes président à la recherche d'autonomie de l'opérateur public.

**La clarification des modalités du contrôle de l'opérateur :** Comme le relevait B. Weibel en 1995, alors Président de la Direction générale des CFF, dans la mesure où les entreprises de transports publics (et à plus forte raison les entreprises de chemins de fer) continuent à se voir commander des prestations par les autorités politiques, l'autonomie ne peut être que relative : « *Le problème, ce n'est pas que ce soit la politique qui fixe les principes, c'est la manière de le faire* » (1995 : 9). Clarifier les modalités du contrôle de l'opérateur public, soit trouver le juste milieu entre contrôle et autonomie, tel est dès lors l'enjeu principal. Répartir les rôles (stratégiques, opérationnels), rendre transparent le processus de contrôle afin de créer un environnement stable et prévisible, définir les outils et les indicateurs de contrôle et l'objet du contrôle, voici quelques axes de travail sur lesquels l'opérateur peut travailler afin d'obtenir une plus grande autonomie.

**L'externalisation du contrôle de l'opérateur :** Une fois les règles du jeu et les instruments du contrôle définis reste pour l'opérateur de chercher à externaliser le contrôle, soit à garantir une autonomie d'action et de gestion interne par la focalisation du contrôle sur l'externe. L'idée étant qu'une fois les missions et les objectifs de l'entreprise fixés, l'organe de contrôle ou le propriétaire n'intervient plus ou le moins possible dans la gestion quotidienne et octroie ainsi une marge de manœuvre suffisante pour le bon exercice de l'activité de l'entreprise. Le contrôle devrait ainsi se dérouler à l'extérieur de l'opérateur, par exemple, lors de l'approbation des comptes par le conseil d'administration ou par la mise sur pied d'un contrat de gestion ou convention de prestation (contrat de propriétaire).

**La dépolitisation des organes et des postes au sein de l'opérateur :** Pour autant que les deux premiers principes soient appliqués, demeure encore souvent la question de la politisation de l'entreprise. Certes, l'externalisation du contrôle contribue à réduire l'intervention politique dans le processus de gestion, mais, par exemple, la composition du conseil d'administration, dont les membres

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

sont souvent nommés par les autorités politiques ou sont des politiciens eux-mêmes, nuit à la qualité du management de l'entreprise. On peut, en effet, mettre en doute les qualités managériales et les compétences d'administrateur d'une entreprise de transports d'un membre d'un exécutif ou d'un législatif cantonal ou local n'ayant généralement que peu d'expérience en la matière. « Incompétence », qui hormis le fait que la responsabilité de contrôle et de fixation des objectifs de l'entreprise peuvent ainsi ne pas être correctement assurés, fournit une autonomie à la direction qui peut dériver, dans certains cas, vers un laisser faire de facto, dû au simple jeu de l'asymétrie de compétences entre les deux parties. Un directeur d'entreprise ferroviaire cantonale, lors de l'enquête, a relevé que bien souvent son conseil d'administration (politique) était incapable d'évaluer et de contrôler efficacement les choix et les décisions de la direction et se contentait souvent d'entériner la gestion. Ce phénomène est largement présent dans les entreprises publiques de tout type, et l'on constate généralement, à l'exemple des CFF, de La Poste et de Swisscom, que l'accroissement de l'autonomie de l'entreprise s'accompagne également d'une refonte de la composition plus professionnelle des membres de leur conseil d'administration.

*« Die Wahl der Gesellschaftsform der Verkehrsunternehmungen hängt von den übrigen grundlegenden Entscheidungen auf der normativen Ebene der Unternehmung (Vision, Kultur und Politik) und daneben vom Grad der Haftung, von der Kapitalausstattung (AG, GmbH, Eigentümer-/Regiebetrieb) und von der voraussichtlichen Dauer der Unternehmung ab ».* Les mots de Kaspar (1998 : 39) résument bien l'enjeu principal qui se pose au niveau normatif du management des entreprises de transports : le choc externe que représente la réforme des chemins de fer de 1995 (règles du jeu externes) ne se limite pas à un changement de vision de l'entreprise (« entreprise prestataire de services publics ») ou de culture entrepreneuriale, il engage l'entreprise dans ce qui constitue son fondement : sa constitution c'est-à-dire son autonomie.

## ***7.2 Impacts sur la dimension stratégique du management des opérateurs***

On peut approcher la dimension stratégique du management de deux manières. La première insiste sur la dimension interne du management en tant que choix et pilotage d'instruments, et de processus à l'intérieur de l'entreprise en vue d'atteindre les objectifs stratégiques de l'entité. La seconde manière se positionne en amont et examine la façon dont un acteur définit sa stratégie en fonction de l'environnement, de sa perception des enjeux et de la nature de ses ressources. C'est principalement à la seconde approche que nous consacrons les quelques lignes ci-dessous.

Dans cette optique, les variables importantes du management stratégique sont les suivantes :

**La perception du contexte :** L'enquête empirique a permis de révéler des divergences significatives dans la manière par laquelle les opérateurs perçoivent et analysent les implications de la réforme et l'évolution du contexte (cf point 4.1). Qu'ils soient optimistes et enthousiastes ou dubitatifs, chacun développe sa propre vision de l'environnement et en dérive une série de diagnostics susceptibles de fonder la définition de leurs intérêts.

**La formulation des intérêts de l'opérateur (vision de l'entreprise) :** La reconnaissance du caractère commercial de l'entreprise de transports ne représente qu'une variable au sein de l'équation produisant la définition des intérêts de l'entreprise, la prise en compte de l'environnement représentant la seconde. Sa position au sein du système de transports publics, sa nature (rail/route ; local/national etc.) son statut juridique sont autant de variables que l'opérateur prend en compte pour définir le noyau dur des intérêts qu'il cherche à défendre et sur lequel il peut appuyer la définition de sa stratégie.

**L'analyse des ressources à disposition :** La nature et la quantité des ressources d'un acteur sont variables, l'analyse empirique l'a démontré (cf. point 4.3). Financières, en personnel, ou en expertise les opérateurs ont ou sont en

train d'adapter la distribution de leurs ressources. Il en est pourtant une, fondamentale, dont nous avons peu parlé jusqu'à présent : l'information. Dans un réseau d'acteurs interdépendants, l'information est la ressource par excellence. Dans la construction de la structure du nouveau système (cf. point 5.3) c'est le critère prépondérant qui a servi à décrire les relations entre les différents types d'acteurs. Aussi, dans un contexte où l'information - ici cristallisée notamment par le niveau et la nature des coûts de production de la prestation de transport - est au cœur même du fonctionnement du système du moment qu'il y a négociation et sa prise en compte de cette ressource par l'opérateur devient stratégique.

**L'identification des opportunités du système** : un réseau n'est pas une structure stable et statique. Les jeux qui s'y déroulent, par exemple la mise au concours d'une prestations de transports régional, instiguent une dynamique dans le système. Chaque acteur mobilise ses ressources pour parvenir à ses fins. Cette dynamique offre des opportunités, des marges de manœuvre au sein du réseau. La définition et l'implémentation de la stratégie d'un opérateur doit donc en tenir compte.

La définition de la stratégie de l'opérateur consiste alors en une alchimie complexe entre chacune de ces dimensions. Si ce n'est pas le lieu ici de discuter le contenu de chacune de ces stratégies, nous cherchons dans les lignes qui suivent à mettre en avant un ensemble de thématiques incontournables que l'analyse empirique a pu mettre à jour.

### 7.2.1 Approche marché et clientèle(s)

Bien que la réforme constitue une démarche du système des transports publics en direction de sa clientèle, elle ne trouve pas fondamentalement sa raison d'être première dans la volonté de se rapprocher d'un acteur, dont pourtant chacun s'entend à dire qu'il a longtemps été négligé dans le domaine<sup>15</sup>, mais bien plutôt

---

<sup>15</sup> Lire Séquence huit No 7 décembre 1999, p. 4

une initiative visant 1) à rendre le système des transports publics régionaux plus efficient 2) à alléger le poids des contributions publiques dans le secteur (Genoud et al. 1999 : 103-4). Pour autant, le concept de « client » est désormais sur toutes les lèvres (opérateurs et autorités publiques confondus) et en vient presque parfois à occulter le concept de référence plus traditionnel de « service public ». Encore faut-il s'entendre sur le contenu du concept de client.

Jusqu'alors la catégorie « client » décrivait une réalité bien singulière. Au départ, il y avait l'usager ou le « consommateur » de transports publics, dont la prise en considération des besoins ne s'opérait généralement que par l'intermédiaire d'un tiers dans le processus de définition des prestations : l'autorité de tutelle ou de commande de services publics (canton, Confédération), la commune ou encore l'opérateur lui-même lorsqu'il cumulait cette fonction d'interprète des besoins de l'usager. Il n'y avait en bonne logique rien à redire à cette configuration, dans la mesure où il s'agit de définir un « service public ». Or, avec la nouvelle donne, cette situation est bouleversée.

Premièrement, la dynamique concurrentielle ne se limite pas à l'introduction de la concurrence entre opérateurs, qu'elle soit intermodale ou intramodale, mais exacerbe une concurrence déjà bien présente par le passé : **la concurrence entre transports publics (rail, bus, car etc.) et transports privés (voiture, vélo)**. L'accroissement de l'efficacité productive des transports publics comme objectif principal de la réforme en cache indirectement un second : l'introduction d'une dynamique capable d'infléchir la distribution modale entre transports publics et privés.

Deuxièmement, dans la suite logique du premier point, **la marché n'est pas unifié**, mais multiple et décomposé en deux niveaux et deux types de clientèle. Le premier niveau concerne le marché des transports publics sur le marché global des transports (privés et publics). Il s'agit alors pour les opérateurs de proposer aux clients-usagers (de concert avec les autorités publiques commanditaires) des offres attrayantes et compétitives au niveau du prix, de la qualité et de la desserte. Ce rapprochement vers la clientèle ne se limite pas à la clientèle des transports publics, mais élargit également l'approche client de à toute une série de prestations dites « libres », en concurrence, notamment, sur

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

d'autres marchés (ex. voyages, prestations touristiques etc.). Le renforcement du caractère entrepreneurial et la recherche de nouveaux profits devrait ainsi pousser l'opérateur à offrir des prestations qui sortent de son activité traditionnelle.

Ce marché « traditionnel » se double d'un second dont l'enjeu qui est l'attribution de la production d'une prestation de service public mise au concours. Le client final demeure l'utilisateur, mais il est précédé par un nouveau type de clientèle : le(s) commanditaire(s) public(s). Cette compétition « pour le marché » est plus techniquement appelé « competitive tendering » (Wendell et al 1997 ; Uttley & Harper 1994 : 145-158) ou « competitive bidding » (Savas 1987 : 262-266). La conséquence principale étant que l'opérateur désireux d'offrir des prestations de service public doit intégrer le fait que lorsqu'une desserte ou une nouvelle ligne est mise au concours, le commanditaire public est un client et qu'il convient de traduire cette réalité en termes stratégiques. Si la reconnaissance claire de la nature commerciale de l'opérateur a clarifié les objectifs primordiaux qui oriente désormais son activité, il n'en reste pas moins que l'opérateur joue sur deux tableaux et que les clés du succès peuvent résider dans la formulation et la mise en œuvre d'une habile stratégie liant les deux problématiques (client-usagers / clients-commanditaires). La logique est ici à nouveau caractérisée par une tension. Il s'agit pour l'opérateur, d'une part, de sécuriser et de garantir ses parts de marché déjà remportées ou historiquement attribuées, et d'autre part, de chercher à en acquérir de nouvelles en empochant le gain lors d'une mise au concours de la réalisation d'une nouvelle prestation ou d'une prestation jusqu'alors réalisée par un opérateur concurrent. Cette situation ne serait en rien différente de celle où des entreprises concourent librement sur un marché, si ce n'était, premièrement, que l'on se trouve dans une situation où le commanditaire est un acteur public, que, deuxièmement, la concurrence aboutit à la constitution d'un monopole de droit limité dans le temps et qu'enfin la mise au concours n'est

pas obligatoire. Cette situation délicate, sujette à évolution<sup>16</sup>, incite donc l'opérateur de transports publics à subtilement jouer de sa capacité à « manager » les autorités publiques.

### 7.2.2 Concurrence et planification d'entreprise

La durée trop courte des contrats de prestations de services de transports publics régionaux figure au yeux de l'ensemble des acteurs interrogés en deuxième position dans la liste des effets négatifs de la réforme (41.5% des citations, cf. tableau 5). Pour les opérateurs seuls, elle constitue le problème no1 (73.1% des citations, cf. tableau 6). La dimension temporelle de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie pour une entreprise passant d'un statut de monopole à celui d'une concurrence, même restreinte, déploie ici toute sa signification. La situation de monopole (et de surcroît de monopole public) permet à tout opérateur de planifier son activité et ses investissements sur une période relativement longue. Les dépenses importantes et coûteuses en matière d'infrastructures qui caractérisent les secteurs des entreprises de réseau comme les chemins de fer, l'électricité et les télécommunications, par exemple, sont par nature plus supportables si l'amortissement de tels investissements peut se faire sur le long terme<sup>17</sup> et explique aussi pourquoi à une période ou à une autre la

---

<sup>16</sup> Il est en effet peu probable que la protection dont jouissent encore les transports publics en matière d'attribution non concurrentielle de ces marchés soit encore de mise à moyen terme. L'évolution des réglementations européenne et internationale (OMC) pourrait dans les prochaines années institutionnaliser la mise au concours obligatoire pour ce type de prestations (Lire Séquence huit no 8, mars 2000, p.4).

<sup>17</sup> L'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires préconisé par la Directive européenne 91/440 comme préalable à la libéralisation et à plus forte raison la question des investissements non-amortissables dans le secteur électrique suisse lors de l'ouverture des marchés constituent autant d'exemples démontrant la pertinence de la question de la planification des investissements dans les périodes de transitions que traversent ces secteurs.

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

nationalisation de ces entreprises a été envisagée<sup>18</sup>. Dès lors que les règles du jeu changent et que la concurrence implique une pression sur les coûts, le changement managérial en matière de planification stratégique et d'investissement représente une variable critique dans le processus de transition de l'organisation. Le problème provient moins du fait que la gestion ne réside plus sur une vision et une prévision à long terme du développement de l'entreprise – c'est la règle pour tout entreprise en concurrence, et ce pourquoi la stratégie existe – que sur le fait qu'il y a passage d'un contexte stable et protecteur à un environnement plus instable et plus imprévisible. A ceci vient s'ajouter le fait que les secteurs des entreprises de réseau fondent leur existence sur une composante primordiale : l'infrastructure, et qu'à ce titre la situation de monopole naturel qui la caractérise introduit une variable supplémentaire dans l'équation : on ne se sépare pas d'une infrastructure ferroviaire comme on peut le faire du matériel roulant en cas de perte de marché. Les coûts de désinvestissement qu'une telle opération implique exacerbent d'autant la question de l'intermodalité de la concurrence dans le secteur des transports publics, dans la mesure où le transport routier n'est pas soumis à cette contrainte.

Aussi, malgré le fait que l'on imagine mal que le commanditaire public décide d'un exercice à l'autre de changer subitement de prestataire, et en dépit du fait que la nouvelle législation prévoit toute une série de conditions à un changement de prestataire (art.21 OIPAF du 18 décembre 1995 RS. 742.101.1), la contractualisation annuelle des prestations de transports publics régionaux représente un problème nouveau pour les opérateurs. Non seulement il convient pour le management de l'entreprise de pouvoir fonder son action sur des prévisions et sur une analyse solide et plus ou moins prévisible du contexte, mais le soutien financier auprès d'investisseurs privés (banques etc.) dépend fortement de la santé, des perspectives d'avenir et des prévisions en termes de

---

<sup>18</sup> Il convient en effet de rappeler que la concurrence qui est progressivement introduite dans ces secteurs n'est possible aujourd'hui, que dans la mesure où les investissements dans leurs infrastructures a été par le passé dans la quasi-totalité des cas le produit et l'engagement des fonds publics palliant à la déficience ou l'absence d'investissements privés.

développement de l'activité l'opérateur : une plus grande incertitude rend plus difficile la gestion quotidienne.

De manière générale, ce qu'illustre cette question de la durée des contrats de prestations, c'est l'importance de la lisibilité et la stabilité des conditions cadres des relations entre les opérateurs et le commanditaire dans le processus de commande de prestation pour la définition et l'implémentation de la stratégie. Critères de durée, qualité des indicateurs, modalité du contrôle, précision du contenu des prestations, conditions de soumission représentent autant de variables que le stratège au sein de l'entreprise cherche moins à contrôler qu'à connaître et stabiliser. Dans cette quête, le manager dépend de la disposition des autorités publiques de jouer le jeu de la transparence et de la cohérence. Pour autant, il n'est pas désarmé. La relation asymétrique en matière d'information sur les coûts réels de la production de la prestation demeure un atout stratégique<sup>19</sup> dans les mains de l'opérateur face à un commanditaire public souvent démuné.

### ***7.3 Impacts sur la dimension opérationnelle du management des opérateurs***

Kaspar résume la définition de la dimension opérationnelle du management de la manière suivante : « *Realisierung der Strategien gestützt auf operative Erfolgspotentiale in Form eines funktionsfähigen Produktionsapparates und einer ausreichenden Ausstattung mit Finanzmitteln.* » (1998 : 202). L'implication structurelle et organisationnelle de la réforme du système de transports publics régionaux sur le management saute aux yeux. : 80% des opérateurs déclarent dans l'enquête (cf. tableau 16) avoir procédé ou sont sur le point de procéder à une transformation de la structure organisationnelle de l'entreprise à la suite du changement de régime. Qu'il s'agisse de la réorganisation des départements à l'interne, d'un allègement de la hiérarchie, d'une régionalisation (CFF et PAD) ou

---

<sup>19</sup> Au sens où l'information comme ressource constitue un des enjeux du jeu (game) qui se noue entre acteurs dans un réseau et/ou dans une relation principal-agent.

de la création de nouvelles unités opérationnelles, la réforme structurelle est à l'ordre du jour des agendas des opérateurs. La régionalisation et l'autonomisation acquise ou en cours d'acquisition sont pour une bonne part les facteurs explicatifs de cette tendance.

### 7.3.1 Structure et organisation

Les évolutions organisationnelles constatées parmi les opérateurs depuis la réforme sont de deux natures différentes se rejoignant dans leur souci d'efficacité productive et de rapprochement du marché. Le premier type de réforme organisationnelle concerne exclusivement les deux opérateurs de transports publics nationaux que sont les CFF et Car Postal. La régionalisation des compétences en matière d'organisation des transports publics régionaux a impliqué pour chacun d'eux une adaptation de l'organigramme de l'entreprise allant vers un rapprochement du client (commanditaire et usager).

La réforme de l'entreprise CFF est une histoire longue et mouvementée (Finger & Genoud 1997). Entamée en 1993, elle a connu sa première version le 14 avril 1997 lorsque le nouvel organigramme de la Régie entré en vigueur. Préparation à la réforme des chemins de fer de 1998, avec l'adoption de la nouvelle LCFF, cette transformation concrétisait un des principes fondamentaux de la Directive 91/440 : séparation comptable et organisationnelle de l'Infrastructure et de l'Exploitation chapeautées par un département présidentiel. Les trois directions d'arrondissement (Lausanne, Lucerne et Zürich) rattachées au département Infrastructure s'occupaient désormais de la coordination et de la supervision de l'activité des quelques 20 régions de ventes et de production nouvellement créées et chargées de répondre de manière plus efficace au marché régional en bénéficiant d'une autonomie organisationnelle accrue. Une fois la nouvelle LCFF adoptée en mars 1998 et le nouveau conseil d'administration composé, ce dernier a demandé à la direction générale de repenser une nouvelle fois dans l'urgence la structure de l'entreprise : au 1<sup>er</sup> janvier 1999 la nouvelle CFF SA devait être prête à entamer une nouvelle ère. Résultat : les directions d'arrondissement ont disparu, les deux départements Infrastructure et Transports ont éclaté en trois divisions (infrastructure, voyageurs et fret) dirigeant chacune

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

leurs régions de vente et d'exploitation (au nombre de 12 pour l'infrastructure et le trafic voyageur et de 6 pour le fret). Le rapprochement de l'entreprise vers la région et l'allègement de l'organigramme sont en fin de compte les résultats principaux de la transformation de l'ancienne Régie, du moins dans les principes. Car, comme dans toute grande organisation publique, la transposition des principes dans les faits ne se fait souvent qu'en rencontrant des obstacles culturels. Bien que la plupart des interlocuteurs des CFF (cantons et autres opérateurs) note une nette amélioration de l'écoute de l'entreprise et de la prise en compte des réalités régionales, nombreuses sont les critiques relevant que la décentralisation des compétences dans les régions de vente et de production n'est pas encore une réalité. Si les cantons saluent le fait que les CFF semblent avoir découvert récemment qu'ils ont des interlocuteurs importants sous la forme des commanditaires cantonaux, ces derniers (et plus particulièrement les cantons « périphériques ») soulignent la permanence de la tendance à la centralisation et à l'excès de contrôle que la division exerce sur les régions de vente et de production. Sans pouvoir les vérifier totalement, on peut proposer trois facteurs explicatifs à cette tendance. Le premier résiderait dans le fait que le changement culturel ne découle pas mécaniquement d'un changement de structure. Percevoir son activité selon une perspective d'autonomie et de liberté d'initiative alors que la pratique concrétisait la centralisation et le contrôle permanent de l'activité déléguée n'est pas chose aisée. La deuxième explication tiendrait dans le fait que les divisions nouvellement créées responsables de leur résultats (et en l'occurrence la division « Voyageurs ») doivent équilibrer leurs comptes selon les objectifs stratégiques de la convention de prestation signée entre les CFF et le Conseil fédéral, et que l'effort doit être tout particulièrement mis sur le trafic à longue distance, seule prestation ne bénéficiant d'aucune contribution publique. Découlerait de cette situation une prédisposition à la défensive en matière de trafic régional, assurant des revenus faibles en termes de bénéfices, mais stables et donc à un contrôle plus accentué au niveau de la direction centrale cherchant à rendre cohérente la stratégie intégrant trafic à longue distance et trafic régional. Troisième explication : les expériences mitigées de décentralisation entre 1997 et 1998 et la suppression du niveau intermédiaire que représentaient les directions régionales renforcerait la tendance à la supervision.

## Discussion: 7. Implications sur le management des entreprises

---

La transformation de Car postal n'est pas moins ancienne que celle des CFF puisqu'elle s'inscrit dans la vaste réforme des PTT entamée en 1991 ayant abouti à la séparation de la Régie en deux entreprises : La Poste et Swisscom. Cette séparation est d'une importance capitale pour Car Postal. Le système de subventions croisées (couverture du déficit de l'activité postale par les télécoms) n'étant plus de mise, la pression sur les résultats d'une part, et le changement comptable dans l'identification des coûts réels des prestations de Car Postal d'autre part, revêtent dès lors une importance toute particulière dans le contexte de transformation de l'entreprise. Avant 1995, l'organisation régionale de Car Postal était calquée sur la structure des PTT. La direction de Car postal travaillait avec les directions d'arrondissement (au nombre de 4) et les offices de postes locaux sur les lignes desservies. En 1995, 17 régions Car postal (Centre régional de Car postal / RCP) sont créées (aujourd'hui 16) pour répondre à la régionalisation des transports publics. Après une expérience de trois ans, la direction de l'entreprise décide de réintroduire un niveau intermédiaire entre les RCP et la tête : 4 RCP+ sont créées le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Leur tâche est de coordonner et de d'épauler le travail des centres régionaux.

Le second type de réorganisation structurelle, qui concerne cette fois plus directement les ETC cantonales, touche à la dimension interne de l'entreprise. Les nouvelles règles comme la séparation comptable et organisationnelle des entreprises ferroviaires, l'introduction d'une comptabilité analytique ou la reformulation plus précise de la forme et du contenu des propositions d'offre nécessite un ajustement du fonctionnement interne de l'entreprise.

En bref, le passage du statut d'administration à celui d'entreprise nécessite donc l'adaptation de la ressource « organisation » de la même manière que les autres ressources s'adaptent au nouvel environnement.

### 7.3.2 Ressource « culture » ?

L'évolution constatée ou probable des ressources mobilisées à l'interne témoigne d'une tendance caractéristique de la transformation des entreprises publiques

alors que l'environnement évolue vers plus de concurrence : le passage d'une entreprise organisée autour de métiers (ex. cheminots, chauffeur etc.) vers une entreprise tournée sur le produit et le marché. Le fait que la plupart des opérateurs déclarent ne pas chercher à l'avenir à accroître des ressources dans les domaines techniques et/ou administratifs (cf. point 4.), mais qu'au contraire les ressources « formation » et « marketing » sont assez largement sollicitées indique clairement le changement d'accent dans les modes de management au sein des entreprises de transports. Si le travail technique et la chaîne de production de la prestation ne change guère avec la nouvelle donne, toute la préparation en amont et en aval subit une évolution considérable. En amont, la nécessité, par exemple, d'introduire des outils comptables et financiers permettant de calculer au mieux le coût de la prestation induit souvent pour les ETC locales notamment, mais pour les Cars postaux également (voir ci-dessus), de développer ou d'acquérir ce type d'outils et de compétences humaines en la matière. La fonction de planification stratégique et d'analyse du marché revêt également une importance nouvelle pour l'opérateur de transport public régional. En aval, l'approche client et le rapprochement vers marché par l'entremise d'outils tel que le marketing ou le développement d'interfaces avec la clientèle directe se voient revêtir d'une importance cruciale. En d'autres termes, l'organisation professionnelle qui a longtemps caractérisé la logique interne de l'entreprise de transport public et qui se traduisait par une focalisation sur les données techniques (qualité du matériel) et une logique tournée vers l'impératif de faire « fonctionner » l'entreprise, plutôt que de savoir ce que désire le client ou ce qui est intéressant pour l'entreprise est mise au défi de se transformer en une organisation orientée vers la satisfaction des clients et l'attention aux signaux de l'environnement (marché). Dès lors, la structure et le mode de management interne ne sont plus des données fixes et immuables, mais une variable fonction de l'évolution du cadre général d'activité et des impératifs financiers et économique de l'entreprise. Le recours à la formation continue des compétences et des ressources humaines au sein des opérateurs illustre une fois encore la nécessité pour l'entreprise de se transformer.

## **7.4 Bilan**

Des opérateurs à la recherche de plus d'autonomie face à leurs propriétaires publics et leurs autorités de tutelle pour mieux assurer les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées ; une orientation stratégique plus marquée vers l'identification des clients de l'entreprise (usagers et commanditaires) ; la recherche d'une organisation plus souple et plus adaptée au contexte plus instable ; le souci d'optimiser les ressources internes existantes et de développer des ressources nouvelles (marketing, formation, management stratégique), tel sont les mots d'ordre qui ressortent de l'analyse des implications des nouvelles dispositions en matière de transports publics régionaux pour les opérateurs.

## 8. Implications sur le management public

Les autorités publiques administratives (offices cantonaux des transports) sont les éléments centraux du système des transports publics régionaux. Elles animent la dynamique du noyau dur d'acteurs et se présentent comme le point nodal du réseau (cf synthèse graphique du réseau d'acteur point 5.3.8). Cette position centrale et le fait que la réforme de 1995 s'attache à en accroître le poids en faisant de cet acteur le référent institutionnel informe l'analyste de l'attention que mérite l'examen de la question des implications de la réforme sur l'activité de cet acteur, soit sur le management public. De manière plus générale, nous traiterons dans cette section des effets de la réforme sur les modalités d'action des autorités publiques en prenant comme référent principal l'office cantonal des transports (Jura, Neuchâtel, Berne) et le ZVV (Zürich). Nous discuterons les dimensions normative et opérationnelle du management public, la dimension stratégique faisant l'objet de la section 10 de cet ouvrage.

### 8.1 *Impacts sur la dimension normative du management public.*

La tendance générale du management public contemporain, à l'image de ce que la Nouvelle Gestion Publique (NGP ou NPM<sup>20</sup>), cherche à distinguer plus clairement ce qui relève du politique de ce qui touche à l'opérationnel (ou au managérial). Il s'agit, en d'autres termes, de différencier ce qui est de nature normative (définition des objectifs de l'activité publique) de ce qui concerne la mise en œuvre (production de l'activité administrative). A ce titre, la réforme des chemins de fer de 1995 participe de ce mouvement général, lorsqu'elle redistribue les responsabilités entre les autorités publiques qui commandent des prestations de service public, d'une part, et les opérateurs (souvent publics) plus « autonomes » qui les produisent, de l'autre. Pour autant, dans la perspective systémique qui est ici la nôtre, cette distinction est plus difficile à faire. L'accent

---

<sup>20</sup> « New Public Management »

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

étant mis sur le fait que chaque acteur du réseau dépend des autres et que chacun agit selon des objectifs « égoïstes » en mobilisant des ressources qui lui sont souvent propres, cette catégorisation entre normatif et opérationnel est quelque peu noyée dans un tissu de relations d'interdépendance et d'échange entre acteurs a priori égaux<sup>21</sup>. Aussi dans un souci de clarté, nous entendons par dimension normative du management ici, la manière et les conditions sous lesquelles l'acteurs « office cantonal » perçoit ou définit les grandes orientations et objectifs de son activité au sein du système de transports publics régionaux et de la structure de répartition des tâches entre acteurs politiques, administratifs et opérationnels.

Tout comme pour les opérateurs, le terme clé est celui de « responsabilisation » (cf. tableau 4). Organisation du processus de commande, définition des prestations, évaluation des offres, négociation, signature, contrôle, telles sont quelques unes des tâches principales de l'office cantonal des transport dans le nouveau régime. A la différence de la responsabilité des opérateurs qui découle désormais des impératifs financier et économique que la reconnaissance de leur nature commerciale implique, la responsabilité de l'office cantonal, ou de tout autre institution en charge de coordonner et de mettre en œuvre une politique des transports publics régionaux, dépend d'un corpus normatif fondé sur des dispositions légales et juridiques (cf. points « fonctions et règles du système » 5.1 ; 5.2). Aussi, en vue d'apprécier le contexte normatif dans lequel évolue cet acteur il convient d'identifier plus précisément la nature et le contenu de ce corpus.

---

<sup>21</sup> Cette non hiérarchisation *a priori* des acteurs de l'analyse de réseau représente l'une des critiques les plus fortes qu'adresse à cette approche des traditions analytiques plus traditionnelles. Le fait de mettre sur un même pied acteurs « privés » et institutions publiques bouleverse par exemple les schémas d'analyse traditionnels. Pour autant, la question du pouvoir n'est pas évacuée. Nous revenons, par exemple, dans la conclusion générale (cf. point 10.) sur la question de savoir si les autorités publiques (office cantonal et/ou OFT) sont ou peuvent devenir les « Network managers » du système des transports publics régionaux.

### 8.1.1 Quatre cantons, deux modèles

Les offices cantonaux des cantons de Berne, de Neuchâtel et du Jura présentent tous la même caractéristique commune : il s'agit d'offices administratifs faisant intégralement partie de l'administration cantonale et dépendant ainsi d'un département ou d'un ministère de tutelle. Dans le cas du ZVV, s'il s'agit en revanche d'une institution non autonome de droit public (§ 10 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr du 6 mars 1988 RSZ 740.1) créée par la loi, elle ne dépend pas directement du gouvernement cantonal, mais possède son propre organe directeur, le « conseil des transports » (Verkehrsrat) dont les membres représentent les communes, le gouvernement cantonal, les CFF et l'administration fédérale. Dans le premier cas, nous nous trouvons dans la situation classique d'un office cantonal conçu comme bras « armé » du gouvernement en charge de mettre en œuvre une politique des transports publics régionaux et dont l'activité est contrôlée par ce dernier. En aval, les relations que l'office entretient avec les opérateurs relèvent des relations traditionnelles entre l'administration et des entités indépendantes et découlent alors des dispositions du droit public relevant. Dans le cas de Zürich, en amont les autorités politiques cantonales fixent le cadre, l'orientation générale et les moyens mis à disposition<sup>22</sup> de la politique des transports régionaux et laissent ensuite la responsabilité de la planification et de la définition précise des prestations au ZVV. En aval, le ZVV planifie les offres avec les huit entreprises principales (marktverantwortliche Verkersunternehmen) et les conférences régionales (RVK). Il faut noter que la structure du ZVV en tant que « Verbund » - c'est-à-dire le fait que le mécanisme d'indemnisation des prestations s'opère au niveau du ZVV<sup>23</sup> et que les entreprises sont membres de la communauté - modifie considérablement la responsabilité de l'organe de mise en œuvre. Les relations entre le ZVV et les entreprises se fondent, en effet, sur deux types de

---

<sup>22</sup> Les communes et la ville de Zürich participent au financement selon une clé de répartition définie par une ordonnance « Kostenverteiler-Verordnung » du 14 décembre 1988 (RSZ 740.6)

<sup>23</sup> Les recettes des entreprises de transport reviennent en intégralité au ZVV. Ce celui-ci redistribue les indemnités aux opérateurs, de sorte que leurs comptes sont toujours équilibrés. Les contributions publiques servent à couvrir le déficit global du ZVV.

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

contrats. Le premier appelé « contrat de coopération », d'une durée de dix ans, règle les relations entre la communauté et l'opérateur. Le second est un contrat de transport, soit un contrat de prestations fixant l'offre et la production.

Première conséquence de ces deux « modèles » : la fixation des objectifs et des missions de l'organisation responsable diffèrent. Dans le modèle traditionnel (Berne, Jura, Neuchâtel), les missions sont intégrées dans la loi qui oriente la politique générale des transports (ex. loi sur les transports publics du 16 septembre 1993 du canton de Berne) alors que la fixation de l'offre des transports est déterminée par les décisions des autorités politiques cantonales (gouvernement, parlement) dans un arrêté (ex. arrêté sur l'offre de transports publics du 11 novembre 1996 du canton de Berne). En d'autres termes, bien que l'office cantonal participe constamment à la fixation des objectifs de son activité, ce qui lui procure un avantage stratégique dans la mesure où les autorités cantonales dépendent quasi-totalement de lui lors de la préparation des concepts généraux d'offre par exemple, les décisions finales en matière de niveau d'offre ne lui reviennent pas. Ce qui revient à dire que si son statut d'exécutant, dans la bonne logique du fonctionnement idéal de l'administration au service des autorités politiques, lui limite fortement son pouvoir décisionnaire à ce niveau, il est de facto détenteur d'un pouvoir considérable d'expertise et de conseil auprès du politique (policy advice). D'un point de vue formel nous nous trouvons, ici, dans une modèle à deux niveaux : la définition de l'offre et la planification sont dans les mains des autorités publiques et de l'administration, alors que l'implémentation de la production est assurée par les opérateurs.

La situation est toute différente dans le canton de Zürich. Si Giger (1991 : 104) reconnaît que nous nous rapprochons, ici, déjà plus, d'un modèle à trois niveaux séparant responsabilités de définition de l'offre (Angebotsgrundsätze), de planification (Angebotsplanung) et de production (Produktion) de manière imparfaite, dans la mesure où les deux premiers niveaux demeurent la prérogative du ZVV, nous verrions plutôt ici le cas d'une institution assumant l'ensemble des trois tâches (niveaux), illustrant sur la structure « cartellaire » de la solution zurichoise. En effet, non seulement cet acteur élabore en son sein la définition du contenu des prestations (le Verkehrsrat regroupe notamment, les communes, la ville de Zürich et le canton et se prononce sur l'offre), mais il

regroupe également, selon cette structure de communauté, les opérateurs à la fois producteurs de la prestation et co-planificateurs de l'offre avec les services du ZVV !

### 8.1.2 Quel avenir pour ces modèles ?

Dès lors, que change la réforme ?

Le fait qu'elle ne semble pas représenter un bouleversement fondamental dans l'organisation des transports publics régionaux zurichoïses constitue un des constats saillants de l'enquête empirique. Ce diagnostic peut, en effet, être étayé par un certain nombre d'observations. Les acteurs du système zurichoïse sont les plus optimistes quant à l'avenir des transports publics (78.6% cf. tableau 9). Les opérateurs, tout comme le ZVV, ne semblent pas devoir revoir massivement la nature et la quantité de ressources dont ils pourraient avoir besoin suite à la réforme (cf. point 4.3.). Et celle-ci n'a pas nécessité de modifications majeures dans le corpus législatif du canton. En d'autres termes, la réforme n'a pas véritablement été un enjeu à Zürich. On ne saurait, pour autant, en déduire que la situation est totalement satisfaisante dans le canton. Cela étant dit, le faible impact que la réforme a eu sur le système zurichoïse est dû principalement à deux facteurs. Tout d'abord, la coopération et la coordination des acteurs par l'action omnipotente du ZVV a largement contribué à cimenter les relations entre les acteurs. Ensuite, il faut encore une fois relever que la variable temporelle a joué un rôle important. Le ZVV a été créé en 1988 et les instruments tels que le contrat de prestations y sont en usage depuis maintenant presque dix ans.

Les implications de la réforme pour le modèle « traditionnel » sont elles bien plus importantes. Même si le canton de Berne se distingue de Neuchâtel et du Jura, du fait que les adaptations légales et institutionnelles ont été menées parallèlement à la réforme fédérale, voire de manière légèrement anticipée, les offices cantonaux des trois cantons ont dû depuis 1996 apprendre à cerner leur

nouvelles tâches, à utiliser leurs nouveaux outils et maîtriser leurs nouvelles fonctions.

### ***8.2 Impacts sur la dimension opérationnelle du management public***

C'est sans aucun doute à ce niveau de discussion que les implications de la réforme sont les plus évidentes. La question suivante se pose : comment les cantons vont-ils pouvoir assumer leurs nouvelles tâches et exercer leurs nouvelles prérogatives dans un contexte caractérisé 1) par un héritage en termes de ressources financières, administratives et d'expertise fortement différencié, et 2) alors que la situation financière de la Confédération et des cantons repose sur des restrictions budgétaires et autres mesures d'économie ? Plus prosaïquement, les cantons qui voient leurs missions en matière de transports publics régionaux s'accroître pourront-ils faire plus avec moins ou la même chose, sachant que le transfert de compétences de la Confédération vers ceux-ci ne s'est pas accompagné d'un transfert similaire de ressources supplémentaires ?

Pour tenter de dresser un tableau de la situation dans les quatre cantons que nous avons retenus pour l'analyse, nous distinguons les niveaux de discussion suivants. Nous examinons tout d'abord le cadre légal qui organise l'action de l'office cantonal et cherchons à déterminer dans quelle mesure celui-ci influence la qualité de l'action de l'office. Enfin, nous discutons des structures administratives et organisationnelles sur lesquelles l'office peut se reposer pour agir.

#### **8.2.1 Cadre légal**

La révision de la loi sur les chemins de fer a été adoptée le 24 mars 1995 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Pour autant, la plupart des cantons n'ont à

ce jour pas encore tous adapté leur législation cantonale (loi sur les transports publics et diverses ordonnances). Si certains ont depuis 1996 entamé ce processus (Berne, Neuchâtel, Uri, St-Gall, Thurgovie, Fribourg, Argovie, Lucerne), d'autres n'ont pas encore réagi (Genève, Jura, Vaud) ou n'avaient pas besoin de le faire (Zürich). Certes la hiérarchie de normes fait primer le droit fédéral sur les dispositions cantonales, mais dans la mesure où l'organisation des transports publics régionaux se déroule désormais principalement au niveau cantonal, l'existence de dispositions normatives en la matière facilite d'autant la tâche de l'office en charge. De manière générale, les dispositions cantonales complètent les principes fédéraux (définition des normes minimales d'offre) ou règlent les rapports entre le canton et les communes en matière de financement des prestations. Dans les quatre cas qui nous intéressent, la situation est à ce titre très variée.

Le canton de **Berne** fait figure de modèle en la matière. Sa loi sur les transports publics du 16 septembre 1993 (RSB 762.4) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 contenait déjà l'essentiel de ce que la loi fédérale allait définir : indemnités d'exploitation, contrats de prestation etc. L'ordonnance cantonale sur l'offre de transports publics (OOT) du 10 septembre 1997 (RSB 762.412) a fourni les critères uniformes et praticables et les objectifs permettant de mettre en œuvre la politique des transports publics régionaux : conditions de desserte, qualité de la desserte, niveaux d'offre, principes d'offre, procédure commande, exigences minimales pour l'activité des opérateurs etc. Enfin, l'arrêté sur l'offre quadriennale (1997-2001) du Grand Conseil bernois a fixé pour la période horaire les points essentiels de l'évolution de l'offre dans le canton. A noter encore que depuis l'entrée en vigueur de la réforme l'office a travaillé à la construction d'un modèle d'évaluation des offres en définissant une série de critères et d'indicateurs standardisés en vue de pouvoir plus aisément les comparer et introduire ainsi une sorte de benchmarking au niveau du canton (Beglinger et al. 1999). En bref, l'office cantonal des transports publics du canton de Berne bénéficie pour son activité d'un cadre législatif et normatif important lui permettant de planifier son activité à moyen terme tout en pouvant s'appuyer sur des structures solides et finalisées.

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

La loi sur le transport public de personnes (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr) qui a fondé le ZVV a été adoptée le 6 mars 1988 (RSZ 740.1). L'organisation des transports publics dans le canton de **Zürich** se fonde sur cette loi, sur l'ordonnance sur l'offre (Angebotsverordnung) du 14 décembre 1988 (RSZ 740.3) qui détermine les grands principes de l'offre, sur l'ordonnance de répartition du financement (Kostenverteiler-Verordnung) (RSZ 740.6) et sur une récente ordonnance sur l'horaire (Fahrplanverordnung) du 15 octobre 1997 (RSZ 740.35). Enfin, une série d'arrêtés (sur le développement de l'offre et sur les crédits cadres) adoptés par le Grand Conseil transcrivent la politique des transports publics zurichoïses dans les faits et encadre ainsi l'activité du ZVV.

La loi neuchâteloise sur les transports publics (LTP) du 1<sup>er</sup> octobre 1996 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997 remplace la loi de 1992 sur la participation financière de l'Etat et des communes à la couverture des déficits des entreprises de transport et transpose la plupart des dispositions fédérales en la matière dans la législation cantonale. Cette loi attribue notamment à l'office cantonal la tâche de dresser une « conception directrice » (art. 6) et crée un « Conseil des transports publics » dont les missions sont de participer à la préparation d'une politique globale des transports publics et de fonctionner comme organe de consultation sur la plupart des décisions relevant de l'organisation des transports publics du canton. A la suite de cette loi, un projet de conception directrice des transports publics pour le canton de **Neuchâtel** a donc été initié. La mise en consultation début 1998 de ce document élaboré avec l'aide de deux bureaux d'ingénieurs-conseils a été un succès. Pour autant, la discussion à son sujet en mars 1999 a tourné court devant le Grand Conseil au sein duquel défenseurs du rail et promoteurs d'une meilleure répartition intermodale se sont affrontés. Résultat : la décision de confier l'examen de cette conception directrice à une commission parlementaire spéciale.

Nous sommes encore loin de ce type de discussions dans le canton du **Jura**. La loi réglant les dispositions en matière de transports publics date de 1978 et n'est donc par définition plus en prise avec la réalité de l'environnement actuel. Un projet de nouvelle loi est d'ailleurs en cours de rédaction. De plan directeur, il n'existe à l'heure actuelle qu'un schéma global des transports approuvé en 1991 par le gouvernement, mais dont l'application n'a jamais véritablement été

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

réalisée. La reprise de ce dossier est également à l'agenda de l'office cantonal, de même qu'un projet de communauté tarifaire.

Ce bref survol permet déjà de relever les énormes différences qui caractérisent la situation des dispositions légales entre ces trois cantons. Différences que nous retrouvons également au niveau de la structure administrative.

### 8.2.2 Structure administrative

C'est une chose que de disposer d'un cadre normatif encadrant l'action quotidienne d'un office cantonal des transports. C'en est une autre que d'avoir à disposition les infrastructures administratives nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Ici encore les situations entre les quatre cantons étudiés sont très diverses.

Avec plus de 400 communes et pas moins de 50 entreprises de transports publics, la politique des transports publics du canton de **Berne** représente une charge importante pour l'administration cantonale. L'Office des transports publics, rattaché à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne dispose pour réaliser ses mandats de 8 postes et demi de travail au sein de l'office même. De leur côté, les six Conférences régionales (RVK) subventionnées aux trois quarts par le canton et le reste directement par les communes mobilisent chacune de 5 à 9 membres dont seul le secrétariat travaille à plein temps, les autres membres étant des représentants des communes. Le partage des tâches au sein de l'office s'effectue selon un organigramme composée d'une direction et d'un secrétariat qui assurent les fonctions de préparation de la politique générale des transports, d'interlocuteur auprès des autorités politiques, de gestion du personnel, d'expertise juridique, de gestion de projet, de signature des conventions de prestations et de représentation au sein des conseil d'administration des ETC cantonales. On trouve ensuite une section « économie et finances » (trois postes) chargée de traiter des questions de planification financière et budgétaire, de gestion des paiements et de controlling, de négociation des offres, de la définition des clés

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

de répartition avec les communes et de représentation dans les Conseils d'administration des ETC ; une section « services et technique » (un poste) en charge de toutes les questions techniques et d'infrastructure etc. ; et enfin une section « planification » (trois poste) réalisant toutes les tâches relatives à la planification des transports publics : conception et évaluation des offres, horaire, interface avec les RVK etc.

Avec 171 communes et 40 entreprises de transports, le canton de **Zürich** rivalise largement avec le canton de Berne, sachant que rien que pour les CFF, le trafic généré dans le canton représente 40 % du volume total de transport de l'entreprise. Le ZVV, qui par son fonctionnement et son activité quotidienne ressemble plus à une entreprise qu'à un office administratif (ce qu'il n'est pas), comprend 25 collaborateurs répartis en une direction (1 poste) et quatre départements, le « Verkehrsrat » ne siégeant qu'en tant que « conseil d'administration ». Les départements du « secrétariat » et du « controlling » assistent la direction de l'institution, alors que le département « marketing » gère les questions de stratégie, d'étude de marché et d'analyse d'offres, et le département des finances traite de la gestion des financières avec les entreprises de transport.

A l'opposé de ces deux cantons, Neuchâtel et Jura font pâle figure. L'office cantonal des transports du canton de **Neuchâtel** a été créé en 1987 avec la tâche d'assurer l'interface entre le canton, la Confédération et les ETC. A l'origine, l'office n'avait que peu de contact avec les CFF ou Car postal, la plupart des décisions étant prises au niveau de la Confédération. Pouvant s'appuyer sur un organe consultatif le « conseil des transports publics » présidé par le conseiller en charge de la gestion du territoire, l'office était composé jusqu'en avril 1999 d'un poste à plein temps et d'un secrétariat à mi-temps. Le cahier des charges avant la réforme était déjà bien rempli : assurer la promotion des transports publics, la coordination des différentes entreprises de transports concessionnaire ETC et gérer la couverture des déficits de ces mêmes entreprises, tout en représentant le canton en leur sein. A titre d'illustration, le chef d'office a participé en 1996 à 173 séances et séminaires dont 102 à Neuchâtel et dans le canton, 65 hors du canton et 6 à l'étranger (Département de la gestion du territoire 1997 : 4). L'accroissement des responsabilités due à la

## Discussion: 8. Implications sur le management public

---

réforme de 1995 ne devenait plus supportable. Une collaboration avec le canton du Jura s'est alors mise en place.

Le canton du **Jura** connaît un Service des transports et de l'énergie composé de deux délégués, l'un en charge de l'énergie, l'autre des transports, des télécommunications et de la poste directement rattachés au Département de l'environnement et de l'équipement. Le cahier des charges de ce dernier date de la création du canton et s'étend de la politique des transports publics régionaux à la représentation du canton au sein du conseil d'administration des Chemins de fer du Jura en passant par la participation à de nombreuses associations d'intérêt en matière de transport qu'elles soient jurassiennes ou intercantionales voire même nationales, sans oublier les relations avec L'Office fédéral des télécommunications. Ce qui explique l'absence de procédure de commande standardisée et formalisée et le retard dans la modification de la loi cantonale et la reprise du travail sur une conception cantonale des transports publics. La communauté d'intérêt entre le canton du Jura et celui de Neuchâtel, ainsi que la similitude des difficultés à faire face à la nouvelle donne en matière de transports publics régionaux depuis la réforme a incité les deux cantons à mettre sur pied une collaboration en la matière.

La solution retenue se présente sous la forme d'une fusée à trois étages. Le premier étage représente l'étape durant laquelle les tâches de représentation dans les commissions intercantionales ou fédérales ne seront plus assurées que par l'un des deux chefs d'office. Le deuxième étage effectif depuis avril 1999 concrétise l'engagement en commun par les deux cantons d'une troisième personne dont la tâche principale consiste en la négociation des prestations avec les opérateurs. Le troisième étage encore hypothétique pourrait voir la création d'un office intercantonal commun. Pragmatique, cette initiative témoigne de la situation totalement asymétrique entre des cantons dont les tailles et les volumes de transports publics régionaux varient certes en proportion de la population et de la topographie, mais dont la charge de travail et la responsabilité augmente de manière similaire suite à la nouvelle loi, sachant que chacun hérite de structures et de ressources ancrées dans une tradition administrative qui n'était déjà, dans certains cas, pas adaptée.

### **8.3 Bilan**

Les offices en charge des transports publics régionaux se retrouvent avec la réforme avec des tâches supplémentaire, sans que les moyens adéquats ne suivent le même chemin. En réalité, les cantons sont largement inégaux face à cette question. Si les cantons de Zürich et de Berne peuvent être considérés comparativement comme relativement bien lotis, les cantons de Neuchâtel et du Jura sont débordés par la réforme. Surcharge de travail, insuffisance des ressources stratégiques pour l'évaluation des offres, manque de ressource en personnel qualifié, tous ces éléments se combinent au fait qu'il convient d'apprendre à maîtriser de nouveaux outils dont le maniement s'avère délicat. Or, de la qualité, de la crédibilité et de l'efficacité de l'action des autorités publiques commanditaires dépend l'efficiencia de la réforme et l'optimisation du système des transports publics. Face aux opérateurs qui s'adaptent plus rapidement à la nouvelle donne, les cantons doivent impérativement acquérir les ressources qui leur font défaut sous peine de se voir « capturer » par des opérateurs dont les objectifs sont clairs et les moyens parfois disproportionnés en comparaison de l'office cantonal des transports (ex. CFF/PAD).

## 9. Implications sur la politique des transports publics régionaux

Après avoir traité plus particulièrement des deux types d'acteurs les plus importants au sein du système des transports publics régionaux et des implications que la réforme implique pour ceux-ci, nous entamons dans cette dernière section analytique une discussion plus large en cherchant à examiner par le prisme d'enjeux particuliers la nouvelle dynamique, les nouvelles positions et les nouveaux types d'arrangements entre les acteurs au sein du système.

Après une brève introduction (point 9.1) qui thématise la question de la période transitoire qu'expérimente actuellement le système, nous redéfinirons les objectifs de la politique des transports publics régionaux à l'aune des premières conclusions de notre analyse (point 9.2), avant de disséquer plus attentivement les enjeux principaux de la nouvelle structure du réseau d'acteurs (point 9.3). Enfin, une conclusion (point 9.4) tirera les enseignements principaux de ces transformations sur les enjeux que rencontre le système des transports publics régionaux aujourd'hui

### *9.1 Introduction*

La perspective que nous adoptons dans cette dernière partie analytique est d'examiner la manière avec laquelle le système de transports publics fonctionne, tel qu'il nous apparaît après l'examen de ses variables actuelles et systémiques. La question finale étant : quelles sont les implications de la réforme sur la mise en œuvre de la politique des transports publics régionaux ? Comme nous l'avons déjà précisé en introduction (cf. point 1), il ne s'agit pas ici de réaliser une évaluation concrète en termes d'efficacité, d'efficacités ou d'accroissement ou au contraire de diminution de la qualité ou de la quantité des prestations de transports publics, mais bien plutôt d'identifier les modifications de la structure des relations entre les acteurs, leurs intérêts et leurs stratégies et de tenter d'en inférer une série de conclusions, sous la forme d'hypothèses, quant à

## Discussion: 9. Implications sur la politique des transports

---

une éventuelle transformation du contenu ou de la nature de la politique des transports publics régionaux. Pour ce faire, nous traitons successivement une série d'enjeux et de questions que l'analyse a jusqu'ici permis d'identifier.

Le système des transports publics suisse est en transition. La régionalisation et l'introduction d'instruments du marché dans un secteur qui n'a pratiquement jamais connu de tel mécanisme soulèvent toute une série de questions et de problèmes qui devraient trouver une ébauche de réponse durant cette période transitoire. Période que le secteur des transports publics n'est d'ailleurs pas le seul à expérimenter. Poste, télécommunications, électricité, tous ces secteurs d'entreprises de réseau monopolistiques vivent en ce moment les plus grands bouleversements qu'ils aient connu depuis longtemps. Chacun des acteurs de ces systèmes doit apprendre les nouvelles règles du jeu et s'adapter à la nouvelle donne. Souvent présentée comme une simple transformation de nature économique consistant à introduire la concurrence là où il n'y en avait pas, l'ouverture des marchés de service public constitue un véritable enjeu politique dont les tenants et les aboutissants dépendent autant de variables contextuelles relevant de la mise en œuvre de politiques publiques que de facteurs économiques ou financiers. Selon un modèle idéal de la libéralisation (Bergman et al. 1998 : 3-12), à une période transitoire, qui voit coexister des situations de monopole et de concurrence, devrait succéder une période durant laquelle la concurrence règne et où le degré d'intensité de la régulation nécessaire au bon fonctionnement du secteur, après avoir cru durant la phase transitoire, se stabilise au dessous du niveau de régulation en situation de monopole. Cette phase critique de transition est alors caractérisée par la résolution d'une série de priorités conflictuelles reposant sur la tension entre monopole et concurrence. Selon certains auteurs, ces priorités sont au nombre de dix et s'étendent du problème de l'équité face à celui de l'efficience, à celui de la propriété privée ou public des opérateurs, en passant par la rapidité du processus de libéralisation (Bergman 1998 : 34-47). Nous avons eu l'occasion de montrer à l'exemple de la transformation des secteurs de l'électricité et des chemins de fer (Genoud et al. 1999) que si cette conceptualisation est de loin la plus intéressante que l'on trouve aujourd'hui dans la littérature sur la question, elle souffre de sa vision normative et généralisatrice. Le parti pris inductif que nous avons défendu dans cet article, à savoir l'identification des enjeux d'une telle transformation sur la

base d'observations empiriques, rejoint totalement la démarche entreprise dans le cadre de cette recherche. Nous voudrions donc dans les paragraphes suivants tenter d'adresser directement une série d'enjeux que l'analyse empirique a mis à jour et examiner la façon par laquelle le système des transports publics régionaux est susceptible de les traiter.

### ***9.2 Les objectifs de la politique de transports publics régionaux***

Développer les transports publics dans le trafic régional, accroître la mobilité en tenant compte d'une meilleure complémentarité des modes privés et publics de transports – lorsqu'il ne s'agit pas d'amorcer un transfert – en tenant compte des politiques de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, telle pourrait être une première définition générale des objectifs de la politique publique des transports publics régionaux à la lecture des textes légaux qui réglementent cette activité (cf. point 5.1). Or, à ces objectifs primaires, l'analyse a mis en évidence des objectifs secondaires que la réforme de 1995 a formulé de manière relativement implicite, mais que la réforme des chemins de fer de 1998 a cette fois explicitement énoncé : « 1) *augmenter l'efficacité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire, 2) améliorer le rapport coûts-bénéfices des pouvoirs publics.* » (Conseil fédéral 1996 : 5).

Aussi la régionalisation, l'introduction du principe de commande de prestation et d'indemnisation des coûts non couverts, de même que la possibilité offerte aux cantons de mettre les prestations en concurrence introduisent, comme nous l'avons vu, de nouvelles variables et de nouvelles contraintes dans le jeu institutionnel du système.

Premièrement, si l'ordre lexicographique de priorité attribuant la primauté à l'objectif de développement des transports publics régionaux sur celui de l'optimisation du système semble a priori évident, dans la pratique la tension entre ces deux principes apparaît constante. Les acteurs des systèmes cantonaux se montrent en effet parfois sceptiques quant à la possibilité de mener

## Discussion: 9. Implications sur la politique des transports

---

de front les deux objectifs. La pression à la baisse des coûts de production et la volonté claire de la Confédération de se décharger progressivement de la charge du financement des transports publics régionaux constitue des facteurs susceptibles d'exacerber encore la contradiction entre ces deux principes. C'est ici toute la question de l'existence d'un service public de qualité qui est en jeu. On retrouve ici l'opposition classique entre équité d'un côté, soit la volonté d'assurer un service public et efficacité de l'autre, dont la défense et la promotion s'est, entre autres, manifestée par la reconnaissance de la nature économique et commerciale des opérateurs.

Deuxièmement, l'enjeu de la répartition intermodale rail-route au sein même des transports publics est aujourd'hui clairement thématiquement par la réforme (cf. tableau 2). Dans le système précédent, même si la possibilité d'un transfert intermodal était envisageable, il n'était que très rarement réalisé. Or, depuis la réforme des expériences en la matière peuvent être observées (ex. l'alternance du bus et du train entre la Chaux-de-Fonds et Le Locle à Neuchâtel, le bus remplaçant le train entre Laupen et Thörishaus-Station au sein de la même entreprise « Sensetalbahn » qui suit une proposition d'un groupe de travail cantonal planchant sur la question). Si les initiatives en la matière sont encore modestes, il n'en reste par moins que sur un plan purement financier, la route bénéficie encore largement de coûts de production de moitié moins élevés que le rail. Pour autant, un transfert intermodal ne peut se baser sur cette simple comparaison, mais doit prendre en compte notamment, les coûts de désinstallation ferroviaire et la capacité ou le volume de transport à l'unité de production. Contentons-nous, ici, de relever que la dynamique est engagée et qu'elle représente une variable supplémentaire dans la politique des transports publics régionaux.

Troisièmement, il convient de noter que tant la réforme de 1995 que celle de 1998 constituent deux exemples de politiques publiques combinant une dimension substantielle à une dimension institutionnelle. Substantielle : la volonté de redynamiser les transports publics régionaux. Institutionnelle : régionalisation et nouveaux outils de gestion. La combinaison de ces deux types de politiques publiques rend d'autant plus complexe l'analyse et l'évaluation. L'attribution causale de l'échec ou le succès de la politique substantielle ne pouvant être attribué à la politique institutionnelle que lorsque qu'une série de

variables ont été préalablement contrôlées. Sur un plan plus prosaïque, cela signifie qu'il convient d'avoir constamment à l'esprit l'imbrication entre le type d'institutions ou d'arrangements entre les acteurs d'un réseau et la modification de ceux-ci à la suite d'un choc externe (réforme) d'un côté, et la qualité et le produit de leur activité de l'autre. En termes d'analyse de réseau, cela revient à distinguer le réseau lui-même et les jeux qui s'y déroulent (cf. point 10.).

### ***9.3 La nouvelle structure du réseau d'acteurs***

Un réseau d'action publique (policy network) peut être analysé selon les dimensions suivantes : le type et le nombre d'acteurs, les fonctions principales du réseau, sa structure, son degré d'institutionnalisation, les règles qui le régissent, les relations de pouvoir qui s'y tissent et les stratégies des acteurs qui le composent (Van Waarden 1992 : 32-38). Dans la mesure où certaines de ces dimensions ont déjà fait l'objet d'une analyse dans les pages de ce document, nous nous focalisons dans les prochains paragraphes sur les points suivants : le type et le nombre d'acteurs, le degré d'institutionnalisation et les relations de pouvoirs.

#### **9.3.1 Les frontières et la taille des réseaux**

Notre propos a été depuis le début d'analyser le mécanisme d'ajustement du système de transports publics régionaux à la suite du choc externe représenté par la réforme de 1995. Comme dans toute organisation systémique, la modification d'une variable composant le réseau entraîne « mécaniquement » l'ajustement des autres en fonction de la dynamique interne provoquée par la « perturbation ». Le changement des règles du jeu (régionalisation et concurrence potentielle) et l'interaction des acteurs au sein du réseau en vue d'atteindre un objectif de politique publique substantielle se combinent pour insuffler au réseau un mouvement provoquant dans un premier temps

## Discussion: 9. Implications sur la politique des transports

---

l'adaptation des autres variables, qui à terme contribue à remodeler la physionomie général de l'arrangement institutionnel.

Lors de notre enquête par questionnaire, nous avons demandé à chaque interlocuteur de se prononcer sur la question de savoir si, à la suite de la réforme, la probabilité pour qu'un nouvel acteur entre dans le réseau a été modifiée (cf. tableau 19 ci dessous). On peut en effet légitimement penser, en théorie du moins, que les ingrédients qui composent la réforme (régionalisation, commande de prestation, appel d'offre) devraient favoriser l'émergence de nouveaux acteurs aux sein du réseau de transports régionaux. Or les différents facteurs tels que la probabilité de fusions entre compagnies de transport et l'absence de mise au concours des prestations de façon systématique ne semble pas, aux des acteurs institutionnels, confirmer la théorie (cf. tableaux 2 et 5). C'est du moins l'avis de 4 personnes sur 5 interrogées durant l'enquête qui ne considèrent pas l'apparition de nouveaux entrants comme un des enjeux majeurs du nouveau système. Nos répondants sont, en effet, près de 90% à estimer que dans l'ancien système les chances d'entrée d'un nouvel acteur étaient très faibles, voire inexistantes. Protégé par un système complexe de subventionnements et une pratique « cartellaire » généralisée, le réseau encourageait alors plutôt le statu quo. Si la question ne semblait auparavant donc pas d'une importance cruciale pour nos interlocuteurs, la probabilité d'apparition de nouveaux entrants leur apparaît tout de même nettement plus élevée depuis la réforme. Autrement dit, la nouvelle loi sur les chemins de fer en déterminant les conditions-cadres tendrait à encourager une telle possibilité.

**Tableau 19 :** *Probabilité qu'un nouvel acteur émerge dans le réseau*

La probabilité qu'un nouvel acteur émerge ...				
	avant la réforme		après la réforme	
	Nb citations	Fréquence	Nb citations	Fréquence
Grande	2	3.1%	30	46.2%
Faible	35	53.8%	26	40.0%
Inexistante	23	35.4%	4	6.2%
Non -réponses	5	7.7%	5	7.7%
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

## Discussion: 9. Implications sur la politique des transports

---

Pour autant les avis restent partagés : si près de 45% des interlocuteurs considèrent les opportunités d'entrée comme grandes, une proportion identique d'acteurs affirment le contraire. Pour ces derniers, la probabilité n'est pas nulle mais demeure faible étant donné la petite taille des marchés des transports régionaux. Enfin il faut encore relever que les compagnies de transport sont encore très fortement liées aux autorités concernées par des conventions à relativement long terme, ce qui limite, naturellement les possibilités pour des opérateurs hors-système d'y accéder. Seul le canton de Zurich semble convaincu que de nouveaux acteurs vont parvenir à émerger. Une des explications est à chercher dans la masse critique que représente le canton avec son million d'habitants, marché qui présente une rentabilité suffisante pour attirer d'éventuels nouveaux opérateurs. Pour la majorité de nos interlocuteurs, le réalisme prime donc. Ils ne s'attendent pas au développement d'une dynamique telle que celle que l'on retrouve dans le monde de la téléphonie, caractérisées par la multiplication, du moins dans une première phase de nouveaux opérateurs.

En fin de compte, il apparaît d'autant plus difficile de prévoir l'évolution de la taille et de nombre d'acteurs au sein des réseaux de transports publics régionaux que la dynamique instaurée par la réforme semble parallèlement prendre la forme d'un mouvement de concentration d'opérateurs, prenant comme forme la création de communautés d'exploitation, ou la fusions d'entreprises régionales. A l'exemple du canton de Berne, où les autorités publiques ont fortement participé à la création de nouvelles entreprises dont il était co-proprétaire par la fusion de plusieurs opérateurs, comme ce fut le cas pour les nouvelles BLS AG, Regional Mittelland AG et Aare-Seeland-Mobil AG. Il n'en reste pas moins, que le mouvement soit initié par la dynamique du « marché » ou sous l'impulsion des cantons ou de la Confédération, que les réseaux de transports publics régionaux sont appelés dans les prochaines années à voir leur taille et leur frontière se remodeler en permanence avant de trouver une quelconque stabilité.

### 9.3.2 Le degré d'institutionnalisation des réseaux

Les réseaux de transports publics ont été jusqu'à la réforme de 1995 d'une extrême stabilité. Les arrangements et les relations entre acteurs ont connu une institutionnalisation très forte de la politique régionale des transports publics, du fait premièrement, de la nature rigide et sectorielle de l'organisation et de la planification des transports publics, et deuxièmement, de l'absence d'une véritable concurrence organisée et structurée. Clairement dominée par les institutions publiques (office cantonal, OFT) la collaboration entre les acteurs constituait véritablement la règle au sein du système. Avec l'arrivée, même restreinte, de la concurrence, on peut donc s'attendre à un revirement de la tendance, même si l'enquête empirique ne nous permet pas véritablement de se prononcer là-dessus. Les opinions très partagées (cf. tableau 2) sont un signe que les effets de la réforme ne se font pas encore tous sentir. Les acteurs (opérateurs en particulier) semblent encore largement chercher leurs marques. La rupture avec une tradition longue et confortable ne s'opère pas du jour au lendemain.

Un réseau fortement institutionnalisé, dans lequel les relations entre les acteurs sont codifiées par des règles claires et explicites, souvent solidifiées par des relations interpersonnelles entre représentants des acteurs institutionnels, réduit généralement la complexité : les procédures sont là pour réduire l'incertitude et optimiser la collaboration. Nous avons donc demandé à nos interlocuteurs durant l'enquête empirique d'évaluer, selon eux, si la réforme pouvait avoir pour conséquence de complexifier la procédure de commande (cf. tableau 20).

**Tableau 20** : *Complexité de la procédure de commande dans le nouveau système*

Procédure	Nb citations	Fréquence
Plus complexe	37	56.9%
Identique	14	21.5%
Moins complexe	9	13.8%
Non -réponses	5	7.7%
<b>Nb d'observations</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

Sur cette question, les avis sont plus tranchés. Le recours à la mise au concours, la négociation des prestations, l'évaluation des coûts semblent impliquer pour les principaux acteurs de rendre les procédures au sein du réseau plus complexes. Faut-il pour autant considérer ce constat comme un signe d'un changement de mode dans l'institutionnalisation des relations au sein du système ? Il est sans doute encore trop tôt pour le dire. Il ne fait cependant aucun doute que si complexification il devait y avoir, celle-ci devrait être plus forte dans des cantons où les procédures de commandes sont moins développées que dans d'autres (ex. Neuchâtel et Jura).

### 9.3.3 Les relations de pouvoir au sein des réseaux

Qui détient le pouvoir ? La question est cinglante, c'est pourtant elle qui est au centre de toute analyse de type politologique. Une approche strictement juridique répondrait sans doute que le pouvoir au sein d'un réseau est au main de celui qui détient le monopole ou la capacité d'user du droit à son profit. Dans notre cas, l'office cantonal, l'OFT et les autorités politiques cantonales et fédérales seraient au centre de l'échiquier. Avec une approche plus grossièrement économique, le pouvoir résiderait entre les mains de celui qui détient les cordons de la bourse : résultat identique, domination des pouvoirs publics commanditaires de prestations. Avec une analyse de réseau, qui emprunte largement les concepts et les postulats des théories économiques des transactions et des échanges, celui qui détient le pouvoir est l'acteur qui maîtrise la ou les ressource(s) indispensable(s) au bon fonctionnement du réseau. Pour l'identifier, il convient de déterminer quelles sont les motifs qui poussent les acteurs à prendre part au réseau.

Les réseaux de transports publics régionaux, nous l'avons vu, sont largement le produit de l'activité des pouvoirs publics désireux de produire des services de transports publics. En Suisse, la majorité des opérateurs sont des émanations plus ou moins directes de l'Etat qui en est encore le plus souvent le propriétaire. La collaboration étant alors aisée, car elle représente le prolongement logique de l'intervention de l'Etat dans la production de services publics de transports à

travers ses instruments qu'ont été les entreprises publiques de transports publics. La question de la participation ou non au réseau ne se posait pas et l'enjeu de pouvoir au sein du réseau n'avait de sens que métaphorique. Or, avec le processus d'autonomisation des opérateurs en cours et la reconnaissance de leur nature économique et commerciale avant que d'être investies de l'intérêt général, cette situation change. Le concept de survie économique prend alors pour ces acteurs de la valeur. L'objectif de production d'un service public leur devient « secondaire », alors qu'il demeure le fondement de l'action des pouvoirs publics. On peut déduire logiquement de cette situation que l'enjeu ou la ressource fondamentale au sein du réseau est la manne financière capable de financer les services publics de transports. Pour les pouvoirs publics, il s'agit d'utiliser cette ressource de manière la plus efficiente possible (les meilleures prestations au coût le plus bas). Pour les opérateurs, il s'agit de conserver son « marché » et tenter de l'accroître de sorte à assurer sa survie. Dans les deux cas, l'un a besoin de l'autre pour atteindre ses objectifs.

Pourtant, il manque un élément fondamental pour expliquer la nature de l'interaction entre ces deux acteurs : l'information. D'un côté, les pouvoirs publics (l'office cantonal et l'OFT) ont besoin d'une information fiable et solide sur le niveau et la nature des coûts pour évaluer la valeur d'une offre provenant de l'opérateur et décider de l'attribution du mandat. De l'autre, l'opérateur est tenté de ne pas révéler cette information de manière complète au commanditaire de sorte à pouvoir dégager un surprofit plus important. Cette situation fait directement référence à la question de la régulation et nous rapproche de toute la littérature économique et politologique de la relation entre agents dont les relations sont formalisées par relation contractuelle par nature imparfaite et caractérisée par **l'asymétrie d'information entre deux acteurs** (Laffont & Tirole 1993 ; Tirole 1993 ; Lévêque 1998 : 14-17). Dans cette situation, le commanditaire est souvent dans une position paradoxale d'infériorité, car souvent incapable de juger de la qualité de l'information que l'autre partie lui remet. Dès lors, si l'on suit la logique de l'analyse de réseau jusqu'au bout, celui qui détient le pouvoir est l'acteur dont l'information qu'il maîtrise est capitale à l'action collective (ici la production de service de transports publics régionaux) et dont les autres acteurs dépendent pour l'obtention. Aussi cynique que puisse paraître cette définition du pouvoir, l'analyse de réseau ne se fonde pas

uniquement sur cette ressource pour déterminer la distribution du pouvoir. Dans l'analyse de politique publique, l'analyse du pouvoir n'est pas une fin en soi, mais un élément permettant de dériver des hypothèses explicatives des outputs de l'interaction des acteurs. En d'autres termes, l'identification de la ressource fondamentale au sein d'un réseau et de sa distribution à l'intérieur de celui-ci est un indicateur de son fonctionnement et une variable susceptible d'expliquer la qualité de la politique publique.

### **9.4 Bilan**

La caractéristique notable de la « réforme des transports publics » est de combiner une politique publique substantielle (optimisation et développement des transports publics régionaux) et une politique publique institutionnelle (régionalisation et concurrence). Le fait ne serait pas aussi intéressant, si cette dernière politique ne comportait pas autant de facteurs susceptibles d'agir en harmonie avec les objectifs substantiels. Pour autant, la probabilité de surgissement d'une série de conséquences qui pourraient compromettre les objectifs de la politique substantielle pour cause de blocages ou d'incohérence dans la phase de mise en œuvre de la politique institutionnelle est grande, si un certain nombre de précautions ne sont pas prises. Précautions au nombre desquelles figurent la gestion des relations entre les acteurs du réseau, dont nous avons pu montrer jusqu'à présent combien celles-ci sont instables et en perpétuelle évolution. C'est sur cette discussion que nous aimerions poursuivre l'analyse dans la dernière section de cet ouvrage.

# Conclusion générale

Derrière notre propos, tout au long de ce travail, et à travers le choix d'une approche de type analyse de réseau, transparaît **deux postulats** que la recherche a largement confirmés.

- **Premièrement**, la réforme de chemins de fer, que nous avons semble-t-il à juste titre rebaptisée « *réformes des transports publics régionaux* » n'est pas une « petite réforme », mais bien un changement de paradigme. Changement de paradigme au niveau des modèles de gestion, de la perception par les acteurs de leur rôle et de leur pouvoir au sein du système. Changement de paradigme également dans le management des opérateurs, dans le management public et dans la formulation et la mise en œuvre de la politique des transports publics régionaux.
- **Deuxièmement**, l'une des conséquences majeures de cette réforme est le glissement d'une situation dans laquelle l'acteur public (Etat) était prédominant, tant par l'activité de son administration et la propriété de la plupart des opérateurs, que par la maîtrise des ressources clés du système (droit, finances etc.), vers une configuration de relations (réseau) dans laquelle son poids et son importance ne disparaît pas, mais son rôle et son statut se modifie sous la pression notamment de l'accroissement du poids de la ressource « information »<sup>24</sup>. L'Etat n'est plus l'acteur monopolistique

---

<sup>24</sup> Il ne faudrait pas dériver de cette conclusion que la question de l'asymétrie de l'information était absente dans l'ancien système. Si celle-ci fait par nature partie de toute relation entre un principal (commanditaire) et un agent (prestataire), dans l'ancien système son poids était moins grand, dans la mesure où la pression sur les coûts et le recherche d'efficacité productive n'était pas une priorité du système. Au contraire, dans le nouveau système la possession de l'information relative aux coûts de production, notamment, est déterminante pour l'action de l'Etat et pour l'efficacité et l'efficience de la politique des transports publics. En outre, les modalités de contrôle et d'acquisition par l'administration cantonale ou fédérale de ces informations clés n'étaient pas remise en question par l'évolution actuelle consécutive à la réforme des relations entre opérateurs et commanditaires (propriétaires) s'écartant du contrôle par la propriété et l'interférence permanente dans la gestion de l'entreprise, vers une extériorisation et une contractualisation des rapports. Tout ceci contribue donc à donner un poids que la ressource information n'a jamais eu auparavant.

## Conclusion générale

---

omnipotent du système, il partage des ressources avec des acteurs qui ont eux-mêmes évolués et dont la logique, les intérêts et les stratégies ont changé.

On peut déduire du constat de la confirmation empirique de ces deux postulats **les axiomes suivants**.

1. Que l'acteur public, qui demeure le point nodal du système, a sous sa responsabilité la charge d'assurer le fonctionnement du réseau selon un souci d'efficience accru. Cela implique de l'acteur public qu'il agisse selon les nouvelles configurations de pouvoirs et les nouvelles règles du réseau de sorte à ce que l'interaction entre les acteurs se déroule de la manière la plus optimale possible ;
2. Que les objectifs de l'acteur public ainsi que les finalités du système des transports publics soient clairement énoncés et définis, sans quoi l'action coordinatrice de l'acteur public ne saurait être efficace ;
3. Qu'en vue d'accomplir cette tâche celui-ci doit acquérir et maîtriser un certain nombre de compétences (expertise technique, économique etc.) et de ressources qui ne faisaient jusqu'alors pas partie de son outillage. Il convient en outre que les objectifs et les indicateurs de mesure de son activité lui soient parfaitement connus ;
4. Que la répartition des tâches entre les divers acteurs du système soient définie. Ceci pose toute la question du partage des compétences entre par exemple, le mandataires (cantons, Confédération) et les opérateurs et soulève la problématique du design institutionnel du système des transports publics ;
5. Que les règles et les conditions de l'interaction au sein du réseau (procédure de commande, critères pour la mise au concours, etc.) soient les plus transparents possibles de sorte à ce que les acteurs soient en mesure de fonder leur action en toute connaissance de cause et que l'acteur publique puisse en dériver une série d'indicateurs pour mesurer

## Conclusion générale

---

le succès de son activité. Ceci inclut par exemple la question de la périodicité de la mise au concours et de la durée des contrats ;

6. Que la concurrence, même potentielle, soit considérée comme un outil crédible et efficace lorsque son usage est possible et/ou souhaitable, autant par l'acteur public que par les opérateurs eux-mêmes ;
7. Que la forme et la structure du réseau des transports publics régionaux représente un facteur déterminant dans la qualité de l'interaction entre les acteurs du système et que la mise à disposition de ressources indispensables au respect des principes précédents soit le cas échéant effective.

Ces principes normatifs dérivés de constats empiriques et fondés sur l'idée que l'intervention d'un acteur (public) est nécessaire au bon déroulement de la mise en œuvre de services publics de transports trouvent un écho dans les théories modernes du management public. Parmi celles-ci, on relèvera l'intérêt que soulève un paradigme récent regroupé sous le concept de « Network Management », soit le management d'un réseau d'acteurs.

## 10. Management public et « Network management »

Fondant sa pertinence sur une tradition bien établie d'analyse de réseau au sein de l'analyse des politiques publiques (Marin & Mayntz 1991 ; Scharpf 1993), et constatant l'émergence du réseau comme une nouvelle structure de conduite des politiques publiques en réponse à un environnement changeant, une série d'auteurs (Kickert et al. 1997 ; O'Toole 1995 ; Agranoff et McGuire 1999) ont cherché, depuis quelques années à mettre sur pied un modèle de management de réseau (Network management) dont les postulats de base sont les suivants :

*« 1° Given the variety of goals and interests and – as a result – the (potential) conflict about the distribution of costs and benefits, cooperation is not automatic and does not develop without problems ; 2° concerted action can be improved through incentives for cooperation, through process and conflict management, and through the reduction of risks linked to cooperation » (Klijn and Koppenjan 1999 : 6)*

Au regard des axiomes énoncés plus haut, le Network management offre un cadre conceptuel intéressant pour le pilotage de la politique des transports publics régionaux. Cette approche confère à l'acteur publique (dans notre cas l'office cantonal des transports ou l'OFT) une série de prérogatives qui font de lui un potentiel « Network manager » (Brujin & Ringeling 1997 :153-4) : sa maîtrise quasi-exclusive des ressources juridiques, sa large capacité à mobiliser des ressources budgétaires et sa légitimité démocratique. Pour autant, l'Etat manager de réseau ne peut plus, dû fait de son interdépendance croissante avec les autres acteurs du réseau, dicter sa volonté. Il doit faire usage d'un certain nombre d'outils dont la nature peut varier selon la stratégie choisie, ce type de problème et la configuration du système d'acteurs.

Pour agir dans ce contexte le manager du réseau a, selon cette approche, à sa disposition **deux stratégies** (Klijn & Teismann 1997 : 105).

- Intervenir sur la structure du réseau (Network Constitution) ;
- Intervenir sur les jeux qui se déroulent au sein du réseau (Game Management).

A chacune de ces stratégies sont associés des outils.

### *10.1 Intervention sur la structure du réseau d'acteurs*

Au niveau de **l'intervention sur la structure du réseau**, en vue d'en améliorer le fonctionnement et une meilleure distribution des ressources qui le composent, le network manager, dans notre cas l'office cantonal des transports et/ l'OFT peuvent agir de la manière suivante.

- **En cherchant à modifier la perception des acteurs** sur l'utilité et les objectifs de l'existence du réseau. Changement de paradigme, la réforme a largement contribué à la transformation de la manière à travers laquelle les acteurs, au premier rang desquels les opérateurs, perçoivent la fonction du réseau. Si l'objectif de l'existence d'un système de transports publics régionaux n'a pas fondamentalement changé – il s'agit toujours d'offrir un service public de transports régionaux – l'appropriation du sens de l'action collective pour chaque acteur a évolué. Le rôle pédagogique des autorités publiques dans la réforme prend alors pleinement son sens. En organisant et en fixant les critères pour la soumissions d'une offre, ou en déclinant le contenu de celle-ci, le network manager contribue à forcer les acteurs du réseau à modifier leur perception de l'enjeu de l'interaction.
- **En cherchant à activer ou désactiver le réseau**, par la facilitation de l'entrée de nouveaux acteurs ou la modification de la position des acteurs déjà présents. Si les acteurs du système semblent peu convaincus de la probabilité de l'entrée de nouveaux acteurs au sein du réseau (cf. point 9.3.2), le network manager peut chercher à influencer une telle probabilité. Le recours plus fréquent à la mise au concours des prestations, qu'elle se situe au niveau sub-régional, voire sub-national peut permettre à de nouveaux

opérateurs d'entrer dans le réseau et d'y insuffler une nouvelle dynamique. Mais ces acteurs peuvent être également être d'autre nature. Il peut s'agir de l'implication plus active des communes et de leurs ressources, des associations d'intérêt etc.

- **En changeant les règles et les ressources au sein du réseau.** C'est sans doute à ce niveau de l'intervention du network manager est la plus évidente et la plus probable. La réforme a contribué à l'instauration de nouvelles règles (convention de prestation, concurrence etc), et nous avons pu constater la façon dont les différentes ressources ont été redistribuées au sein du système. Parmi celles-ci, le recours à la mise au concours plus systématique des prestations et la mise en place d'outils de benchmarking représente des instruments puissants dans les mains des autorités publiques. Si la concurrence n'est pas toujours possible ou souhaitée, et qu'elle contribue par ces effets indirects (autonomisation des opérateurs) à exacerber l'asymétrie d'information, elle demeure toutefois le seul outil susceptible de contraindre l'opérateur, moins à révéler ses coûts, qu'à minimiser l'asymétrie d'information qui lui est aujourd'hui bénéfique. Le fait que l'office cantonal ou l'OFT soient encore membres des conseils d'administration permet certes déjà de réduire ce risque, mais dans la mesure où on peut s'attendre à un accroissement de l'autonomisation des opérateurs par rapport à leurs propriétaires, pouvant passer par la privatisation de la propriété ou du droit social, le recours à la concurrence potentielle selon la théorie de la contestabilité (Quinet 1990 : 157-160) d'un marché demeure l'outil le plus efficace.

### ***10.2 Intervention sur les jeux***

Quant à la **stratégie d'intervention sur les jeux** au sein du réseau, cette approche propose les modes d'interventions suivants.

- **L'exploitation des différences de perceptions des acteurs** sur les motifs de l'interaction. Soit par exemple, par l'intermédiaire d'une négociation serrée

sur les prestations et leurs coûts. La mise sur pied de tables rondes autour d'une question particulière qui est adressée au système, durant lesquelles chaque acteur a l'occasion de partager son point de vue permettraient au manager du réseau d'acteur de pacifier un processus souvent agités et dès lors le place en position de coordinateur et de médiateur, plus facilement qu'en cherchant à imposer autoritairement une solution.

- **L'activation ou la désactivation d'acteurs** possédant des ressources stratégiques. L'attribution ou le non renouvellement de concessions d'exploitation en matière de transports publics, voire simplement la menace d'une telle mesure peut contribuer à modifier le comportement des acteurs déjà membres du réseau.
- **La modification de la répartition des coûts et bénéfices** de l'interaction au sein du jeu. La modification des règles de coûts et bénéfices (payoff rules) (cf. point 5.2), soit la répartition des charges et des bénéfices de l'interaction peut largement contribuer à changer le comportement des acteurs et partant les interactions au sein du système. Comme le relève un opérateur (Nydegger 1999 : 3), le fait qu'en cas de dégagement d'un profit après exercice par rapport à la contribution publique versée selon les modalités de la convention de prestation, celui-ci est reporté sur la convention suivante, mais n'est pas considéré comme un bénéfice d'exercice au bénéfice de l'opérateur, ne représente pas une incitation forte à l'accomplissement d'un bon travail. Un des grands problèmes de cette réforme réside dans la définition et l'utilisation d'outils incitatifs : de tels instruments sont encore largement sous-employés.

### **10.3 Bilan**

Les paragraphes précédents peuvent apparaître très théoriques et largement normatifs, donc passablement éloignés des préoccupations pratiques et concrètes des acteurs des systèmes de transports publics régionaux suisses. Les ébauches de propositions, sous le concept de « Network management »

## Conclusion générale: 10. Management Public et Network Management

---

peuvent être jugées peu pertinentes et loin de la réalité quotidienne de l'organisation et la mise en œuvre d'une politique des transports publics régionaux. Pour autant, nous estimons avoir contribué, certes de manière théorique et parfois abstraite, à la discussion sur l'avenir de la réforme en proposant une vue plus générale et plus distanciée du processus de transition en cours. Transition sur laquelle il convient de mettre l'accent. Il est en effet trop tôt pour juger des implications à long terme de la réforme de 1995 et plus encore des implications de la réformes de chemins de fer de 1998. De nombreuses dimensions n'ont pas été traitées dans cette recherche ou alors par la tangente (coordination intercantonale, intégration du système etc.). Il nous apparaît cependant possible voire nécessaire de s'interroger sur la capacité du système de transports publics suisse à s'adapter à la nouvelle donne. En posant cette question, nous voudrions identifier par l'entremise d'une hypothèse provocatrice les enjeux et les défis qui font face au système des transports publics régionaux suisse.

## 11. Le système peut-il se réformer ?<sup>25</sup>

Poser la question de la capacité du système des transports publics régionaux à répondre aux nouveaux défis revient presque déjà à répondre à l'interrogation par la négative. Bien entendu, une telle position est simplificatrice. Pour preuve, la réforme de 1995 n'est pas une simple « réformette », mais un véritable changement de paradigme dans la gestion des transports publics régionaux. Sur le plan empirique si les situations institutionnelles et le degré d'adaptation aux nouvelles règles divergent fortement d'un canton à l'autre, les défis de la transition ne sont pas insurmontables. La tâche est considérable, tant elle implique une mise à plat importante du fonctionnement du système des transports publics régionaux, mais elle est à la portée des acteurs. Des solutions théoriques sont envisageables, à la lumière de ce que le « Network Management » propose. Pour se traduire en actes, de telles principes requièrent un travail de design institutionnel considérable et dont on ne perçoit pas (encore ?) clairement aujourd'hui les contours d'une ébauche en Suisse.

Aussi, notre propos dans la dernière section de cet ouvrage se veut plus normatif sur le fond est quelque peu plus provocateur sur la forme. Nous voudrions dans un premier temps défendre et illustrer le postulat selon lequel personne ne veut de la concurrence dans le système actuel des transports publics régionaux suisse, postulat que nous dérivons des constats et des analyses dressé tout au long de cet ouvrage. Dans un second temps, nous voudrions déduire de ce constat une série d'hypothèses quant à l'avenir du système si aucune mesure d'accompagnement et de correction en termes institutionnels n'était mise en œuvre. Enfin, nous voudrions clore cet ouvrage en proposant les lignes forces et les enjeux qui, selon notre analyse, seront adressés à tel design institutionnel à l'avenir.

---

<sup>25</sup> Le contenu de cette section est largement repris d'une conférence donnée par l'auteur intitulée « Ouverture du marché des transports publics : que dit la recherche ? » lors de la journée de l'Union des transports publics (UTP/VÖV) du 18 novembre 1999 à Berne.

### ***11.1 Une concurrence dont personne ne veut***

En forçant quelque peu le trait, du moins en poussant jusqu'au bout certaines tendances déjà perceptibles au sein du système d'acteurs des transports publics, on peut en effet assez aisément défendre la position selon laquelle ni les autorités cantonales, ni les opérateurs, ni les autorités fédérales ne sont, dans les conditions actuelles, de grands promoteurs de l'introduction de la concurrence dans le secteur. Pour étayer cette thèse, nous nous proposons d'étudier respectivement les positions des opérateurs, des cantons et de la Confédération par rapport à la question de la concurrence dans les transports publics de voyageurs ; positions que nous dérivons de considérations théoriques étayées par des constats empiriques déjà développés dans les chapitres précédents.

### ***11.2 La position des opérateurs***

L'énoncé de notre hypothèse à de quoi surprendre tant les appels publics à la mise sur pied d'une concurrence saine et efficace se font pressants de la part des opérateurs. Dans ce contexte, la prise de position du Verbund für öffentlichen Verkehr (VÖV 1999) reflète plutôt une position de réserve et de prudence à l'égard des vertus présumées des mécanismes du marché. En définissant une série de critères et de conditions à l'instauration d'une concurrence effective et équitable (durée des contrats, critères de qualité, standard de production etc.), le VÖV tempère certes plus l'enthousiasme général en faveur de la compétition dans le secteur des transports publics, qu'il ne l'annihile. Mais, à côté de cette approche pragmatique et modérée on peut discerner une pratique de la part des opérateurs en dissonance avec ce discours. Si personne ne manifeste explicitement une volonté de préserver un monopole historique sécurisant, on perçoit à travers la pratique et l'analyse de la position des opérateurs face à la réforme (cf. point 4.1) une tendance chez eux à vouloir

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

reconstruire le monopole sous la forme de cartels renaissants sur les cendres d'une phase de fugace de concurrence. Cette position ne relève pas d'un volontarisme publiquement revendiqué, mais semble bien plus être le produit d'un ensemble de comportements individuels et de points de vue ponctuels.

Une des premières lois que nous enseigne l'économie à propos du marché est celle de sa tendance à la l'auto-cannibalisation de la concurrence : aucun opérateur, aucune entreprise n'aime la concurrence pour elle-même. Au contraire tous recherchent par tous les moyens à reconstruire ou à préserver une situation de stabilité pouvant tendre à plus ou moins long terme à l'instauration d'une situation d'oligopole voire de monopole. Qu'il s'agisse de fragmentation de l'offre par la spécialisation des propriétés et de la qualité du produit, ou de la recomposition du processus de production, le droit de la concurrence est là pour l'illustrer : la lutte contre les abus de positions dominantes et la formation de cartels est fondée sur ce constat simple : la concurrence est menaçante pour toute entreprise et elle n'est souhaitable que lorsqu'elle nous assure la possibilité de prendre des parts de marché chez le voisin. Or, non seulement la réforme de 1995 vise à introduire la concurrence là où elle n'existait pas – ce qui complique d'autant le problème - mais elle initie surtout un processus de recomposition de la chaîne de valeurs de la production des prestations de transports publics en reposant explicitement la question du partage des tâches entre la commande, la conception, la planification et la production (cf. point 8.2). Si on y ajoute le fait que la régionalisation des compétences requiert un besoin accru de coordination entre les cantons d'un côté, et entre les entreprises de l'autre, on comprend mieux pourquoi nombre d'opérateurs militent en faveur de la mise sur pied d'une structure de production fondée sur une stricte limitation des pouvoirs publics à un rôle de garant des règles du jeu, de l'orientation générale du niveau, de l'étendue des prestations, et de bailleurs de fonds, alors que le reste des tâches de conception, de planification, de gestion du réseau et de production devraient incomber à un ensemble d'opérateurs agissant de concert pour la fourniture d'un service de qualité sur le modèle du ZVV. Ce discours et le modèle institutionnel qui l'accompagne visant à mettre sur pied un système dans lequel les opérateurs sont à la fois les gestionnaires du réseau de transports publics, les producteurs de la prestation et souvent ceux qui les définissent car plus proches des clients, se fonde sur un constat pragmatique, malheureusement souvent justifié : les

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

autorités publiques ne sont souvent pas capables ou n'ont souvent pas les moyens d'organiser un marché aussi complexe que celui des transports publics. Conclusion : il vaut mieux laisser les professionnels s'entendre, quitte à sacrifier la concurrence sur l'autel du cartel !

A ce facteur de nature strictement économique viennent encore se greffer une série de considérations d'ordre plus psychologique. Cette position de méfiance voire d'hostilité à l'égard des autorités publiques en charge de mettre en œuvre une politique de transports publics régionaux repose en effet sur une série de constats fait par les opérateurs, dont la prégnance a été plusieurs fois constaté lors de notre enquête.

Tout d'abord, les opérateurs ont une certaine peine à comprendre que l'ouverture (même réduite) d'un secteur à la concurrence s'accompagne d'une intervention accrue de la part des autorités publiques commanditaires, en termes de contrôle et de régulation. A priori paradoxale, cette attitude repose sur une mauvaise compréhension de la signification de concepts tels que « libéralisation » et « dérégulation », considérés comme un mouvement unilatéral visant à réduire l'intervention de l'Etat et les contraintes légales et administratives qui lui sont associées en laissant la place aux mécanismes du marché. Or, un marché se régule d'autant plus que celui-ci est imparfait et que la concurrence n'est pas naturelle dans le secteur concerné, comme c'est le cas pour les transports publics.

Ensuite, les opérateurs constatent, souvent à juste titre, que les autorités publiques ne sont à l'heure actuelle pas encore en mesure d'assumer leur nouvelles tâches de commanditaire lorsque toute une série de mesures d'accompagnement n'ont pas encore mise sur pied (loi cantonale, conception des transports, critères d'évaluation des offres etc.).

Enfin, le souci d'assurer sa survie dans un marché libéralisé est également motivé par la crainte de voir arriver dans le système des transports publics suisses des opérateurs étrangers, dont l'implantation pourrait être considérablement freinée par une organisation du marché sous la coupe bienveillante des opérateurs helvétiques traditionnels.

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

Cette position paradoxale des opérateurs revendiquant d'un côté, la mise sur pied d'une concurrence équitable tout en adoptant de l'autre des positions visant à limiter la concurrence à un processus de collaboration entre gentlemen est involontairement illustrée par les propos suivants relevés dans une publication destinée au grand public édité par les CFF : « *Cette nouvelle dynamique voulue par l'Etat, doit conduire à plus de concurrence, à de meilleures prestations et à de nouveaux produits. Dans ce contexte, les compagnies de chemin de fer ne sont plus simplement des concurrents ; elles peuvent être aussi des partenaires comme le montre l'exemple du Voralpen-Express [...] La nécessité d'une gestion efficace condamne pour ainsi dire ce trio à coopérer. Et elles ont fait de nécessité vertu* » (Hummel 1999 : 32) ! En d'autres termes, nous nous trouvons dans la situation paradoxale où d'un côté, les opérateurs militent en faveur d'une concurrence loyale et efficace, alors que de l'autre, ils découvrent à quel point celle-ci peut leur être dommageable et cherchent à freiner son instauration en adoptant des positions favorables à la construction d'un système des transports publics régionaux dans lequel ils seraient le point nodal. Ironie de l'histoire : la compétition semble à leur yeux mieux garantir les conditions d'une coopération fructueuse que le monopole !

### **11.3 La position des cantons**

Face à cette situation on peut raisonnablement s'attendre à ce que les cantons investis de nouvelles compétences en la matière vont tenter de contrecarrer cette dynamique anti-concurrentielle en développant plus systématiquement la compétition. Or, une série de constats et de réflexions nous pousse également à croire qu'en l'état actuel des choses, les cantons ne sont pas plus disposés à promouvoir un système concurrentiel, alors que chacun s'accorde pourtant à dire que celui-ci doit permettre de redynamiser le secteur. Cette attitude s'explique principalement par deux raisons.

La première touche à la capacité des cantons à manipuler ce nouvel outil que constitue la mise au concours. Vouloir la concurrence est une chose. Pouvoir la

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

mettre en œuvre en est une autre. Qualitativement et quantitativement, la régionalisation représente un accroissement considérable des tâches incombant désormais aux cantons en matière d'organisation des transports publics régionaux. Or, le constat est aujourd'hui clair : les cantons sont largement inégaux en termes de ressources techniques, financières, organisationnelles et d'expertise. Si des cantons comme Berne et Zürich sont relativement bien pourvus de telles ressources, des cantons comme ceux de Neuchâtel et du Jura souffrent de carences importantes. Situation d'autant plus amère que la concurrence représente justement un outil permettant de réduire la situation asymétrique entre le commanditaire et le prestataire. En effet, la logique de la mise au concours est fondée sur deux principes 1° la concurrence entre opérateurs pousse « naturellement » chacun à baisser ses coûts de production en vue d'obtenir le marché, 2° un tel procédé permet ainsi de minimiser l'asymétrie d'information entre le commanditaire et le prestataire en poussant le sousmissionnaire à « révéler » artificiellement ses véritables coûts. Empiriquement, le premier principe ne pose pas trop de problème, car il se produit de manière presque mécanique, du moins sans une intervention directe du commanditaire, la menace de la mise au concours suffisant parfois à discipliner l'opérateur. En revanche, le second nécessite de la part du commanditaire la capacité d'évaluer la qualité de l'offre soumise et par ce fait requiert des ressources en information et en expertise importantes. L'utilité et l'efficacité de la réforme dépendent donc du degré de concurrence présent dans le système et par là de la capacité du canton à évaluer les offres qui lui sont soumises, on peut facilement imaginer qu'une autorité cantonale dont les ressources organisationnelles et en expertise sont faibles renonce tout simplement à mettre au concours, consciente de son inaptitude à remplir correctement sa mission. Dans ces conditions, il se limiterait alors à perpétuer une vieille tradition : l'imposition linéaire pour tous les opérateurs d'une diminution de x% des montants alloués au financement des prestations commandées.

Plus fondamentale, la seconde raison a trait au statut ambigu des autorités politiques à la fois propriétaires d'opérateurs et commanditaires de prestations. Si ce conflit d'intérêt évident était tolérable voire justifiable dans une situation de monopole, en situation de concurrence celui-ci est insupportable. Et ceci d'autant

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

plus que la mise au concours n'est pas une obligation pour le canton. Dans cette situation, on peut raisonnablement s'interroger sur la motivation du canton à mettre en concurrence un opérateur qui lui appartient sachant qu'il risque de devoir lui refuser l'exploitation d'une ligne au profit d'un compétiteur potentiellement plus efficace. En d'autres termes, il s'agit de s'interroger sur la disposition du canton à supporter toutes les conséquences politiques, économiques et financières qu'une telle décision entraînerait. Une réponse par la négative à cette question est d'autant plus probable qu'une clarification entre fonction de propriété et fonction de commande n'est à ce jour opérée que très ponctuellement.

### ***11.4 La position de la Confédération***

Institutionnellement, la Confédération à travers l'action de l'Office fédéral des transports conserve des prérogatives importantes en matière de transports publics régionaux. Co-signataire des commandes de prestations, elle est également le principal bailleur de fond en la matière, même si progressivement elle devrait réduire sa participation au financement du trafic régional dans les années à venir. La plupart des discussions et des prises de positions des différents acteurs du système sur la réforme de 1995 se sont largement focalisées sur le fait que la Confédération, sous le couvert de la régionalisation, cherchait en fait à se désengager complètement de son rôle de garant du service public de transport régional. Accusée d'être incohérente en transférant des compétences aux cantons sans accompagner le mouvement de ressources supplémentaires à leur intention, la Confédération et plus particulièrement l'OFT sont perçus par l'ensemble des acteurs comme de fervents mais irresponsables défenseurs de la concurrence. A nouveau, une analyse plus fine de la situation semble en effet relativiser la capacité ou la volonté de la Confédération à assurer les conditions d'une véritable concurrence. Trois raisons peuvent être ici invoquées.

Toute réforme institutionnelle allant dans le sens du renforcement du fédéralisme, à l'image de la régionalisation des compétences en matière de

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

transports publics, a généralement pour conséquence d'accroître pour la Confédération la tension entre, d'un côté la nécessité d'une centralisation de la surveillance au nom de la stabilité du droit et de l'homogénéité de la politique mise en œuvre et, de l'autre un impératif de respect de la souveraineté cantonale nouvellement acquise. Dans le cas présent, ce paradoxe se traduit pour les autorités fédérales par la situation suivante : garantes, d'un côté, des règles du jeu et de l'efficacité de la réforme, elles sont restreintes, de l'autre, dans leurs ardeurs interventionnistes par le respect de la souveraineté cantonale, alors que des situations institutionnelles très inégales au niveau cantonal plaident pour une intervention correctrice. Certes, la Confédération conserve des instruments d'intervention importants (co-signature, co-financement, propriété minoritaire d'ETC), qu'elle ne manque d'ailleurs pas d'utiliser, par exemple lorsqu'elle incite le canton à procéder à des regroupement voire des fusions d'entreprises locales ou régionales, mais elle ne peut pas légitimement et directement forcer un canton à mettre au concours une ligne exploitée par une ETC propriété du canton. Prise au piège dans ce dilemme, la Confédération se trouve pourtant *de facto* dans une position privilégiée pour assumer sa mission de garant des règles du jeu communes, de la concurrence et de l'efficacité de la réforme. En d'autres termes, la Confédération semble en position idéale pour jouer le rôle de Network manager tel que nous l'avons esquissé dans la section précédente. En effet, étant le seul acteur supervisant l'ensemble des offres en trafic régional, elle détient par exemple un outil unique de benchmarking national, susceptible d'aiguiser l'évaluation des offres et partant l'efficacité de la procédure de mise au concours. On peut dès lors énoncer sans trop de risque, qu'une des conséquences probable de la non-résolution des problèmes au niveau cantonal (déficit de ressources institutionnelles, absence d'une stratégie claire du propriétaire public) pourrait à moyen terme avoir pour conséquence paradoxale d'initier une dynamique de recentralisation de l'organisation des transports publics régionaux au niveau de la Confédération pour des raisons d'efficacité économique et d'efficacité de la réforme. Empiriquement, cette situation se traduit par une attitude réservée et prudente de l'Office fédéral des transports empêtré dans son statut ambigu d'acteur partie prenante au processus, mais ne pouvant statutairement pas imposer unilatéralement sa stratégie d'autorité de surveillance et de tutelle de la mise en œuvre de la réforme.

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

La seconde raison, bien que n'étant pas spécifique à la Confédération, illustre la dimension symbolique et la portée politique importante que représente la mise au concours de prestations de service public ou le transfert de leur réalisation à de nouveaux acteurs. La justification du renflouement des GFM par la Confédération par un calcul de coût d'opportunité, alors que ceux-ci sont en situation de quasi-faillite (lire Séquence huit no 6, juin 1999, p. 4) témoigne notamment de la difficulté de sacrifier des emplois, une histoire et un opérateur pour des considérations de saine concurrence et d'efficacité économique, sans compter la dimension politique forte qu'une telle décision implique. Il ne s'agit pas ici de critiquer le fait que l'on procède à ce type de calcul avant de prendre une telle décision, mais de mettre en avant qu'en l'absence de règles claires et contraignantes en matière de régulation de la concurrence notamment pour ce qui concerne les aides d'Etat, les autorités politiques et administratives ne prendront que très rarement des décisions favorisant le développement d'un véritable marché des transports publics régionaux lorsque les acteurs visés sont encore leur propriété.

Enfin, on peut s'interroger sur les implications en termes d'effectivité et d'efficacité de la concurrence, lorsque la politique de l'OFT est largement axée sur la facilitation et l'incitation de la coopération entre opérateurs, quand il ne s'agit pas d'initier un processus de regroupement ou de fusion. Pourtant, pour qu'il y ait concurrence il faut qu'il y ait des concurrents. Or, la stratégie actuelle favorisant la coopération contre une plus grande compétition, pour les diverses raisons déjà évoquées, ne favorise pas la mise en place d'une concurrence dont chacun attend pourtant des merveilles. A nouveau, il ne s'agit pas de stigmatiser la position d'un acteur particulier, mais de mettre en lumière les raisons et les implications de situations concrètes reposant sur des dilemmes non résolus pour cause d'absence de réflexion ou par immobilisme politique expliqué par des configurations institutionnelles complexes et ambiguës.

## 11.5 Vers quel système ?

A la lumière de ces considérations sur la concurrence, on peut s'attendre à ce que le système des transports publics régionaux soit caractérisé à l'avenir par les deux traits suivants :

- **Une cartellisation progressive du marché fondée sur une volonté de remplacer la concurrence par un mécanisme de « co-opétition » entre opérateurs.** Qu'elle soit le produit de la stratégie des opérateurs cherchant à optimiser leur processus de production en créant des communautés d'exploitation, des conglomérats d'opérateurs sub et suprarégionaux et autres formes de cartels, ou de l'inaptitude voire du refus des cantons à résoudre clairement une série de dilemmes qui minent leur action, cette compétition de façade risque de mettre en péril les efforts de plusieurs décennies visant à réformer le secteur des transports publics. Sans une résolution rapide de ce problème, le secteur risque de se voir contraint de s'ouvrir à une concurrence plus réelle et plus féroce comme semble le prévoir l'Union en faisant « sauter » les frontières physiques et légales faisant encore obstacle à une concurrence globale.
- **Une régionalisation aboutissant à une renforcement de la Confédération.** Les inégalités de ressources et de compétences associées à un manque de préparation des autorités politiques aux nouvelles règles du jeu au niveau cantonal pourraient avoir pour conséquences de renforcer par défaut l'importance de la Confédération, alors même que celle-ci cherche à se désengager financièrement du secteur. En d'autres termes, la régionalisation que d'aucuns ont appelés la « petite réforme » en comparaison de la réforme des CFF, risque bien à terme de constituer un « grand problème » si les moyens dont ont besoin les cantons plus défavorisés ne sont pas rapidement mis à disposition. Le marché n'attendra pas que les structures administratives et politiques soient prêtes !

### 11.6 « Penser la transition »

Ce diagnostic prospectif doit inciter tous les acteurs du système de transports publics à penser la phase de transition dans laquelle se trouve encore le secteur des transports publics régionaux. Plus polémique dans cette dernière section, cette contribution s'est fixée comme principal objectif de mettre en avant et de thématiser un certain nombre d'enjeux et de problèmes issus de la réforme de 1995 qui sont rarement explicitement et ouvertement mis sur la table de la discussion. Aussi « petite » que cette réforme ait été, elle n'en porte pas moins les germes et les stigmates d'une transformation globale du système de gestion des affaires publiques, comme nous nous sommes évertués à le démontrer tout au long de notre propos. Cette dynamique déborde d'ailleurs de loin les frontières de plus en plus poreuses du système des transports publics régionaux. Dans ce nouveau contexte, la concurrence comme mécanisme de production des services publics disposera sans doute à l'avenir d'une place plus grande que par le passé, mais l'Etat n'en sera pas pour autant condamné à rétrécir. Les diverses expériences internationales menées dans d'autres secteurs (électricité, télécommunications, postes etc.) montrent à quel point, dans une phase de transition entre monopole et concurrence, l'intervention publique tend à croître pour dans un second temps, du moins théoriquement, décroître à un niveau plus bas que celle qui voyait le règne du monopole (Bergman 1998 : 3-140 ; Genoud et al. 1999). Cette croissance temporaire de l'intervention publique passe notamment par la construction d'un *design de régulation* dont le principal défi réside dans la mise en place d'un régime institutionnel cohérent et efficace. Cette réflexion, dont il est urgent de jeter les bases, doit notamment prendre en compte les éléments suivants :

1. La réforme n'a pas la même signification et les mêmes impacts d'un canton à l'autre. A l'image des cas retenus, nous constatons que les petits cantons périphériques (Neuchâtel et Jura) sont beaucoup plus fortement mis au défi par la réforme que des cantons plus centraux et plus grands comme Zürich et Berne. Les ressources à disposition et une certaine « clairvoyance » qui caractérisent ces deux derniers cantons, nous informe sur l'importance des autorités politiques dans l'accompagnement de la réforme, en considérant

## Conclusion générale: 11. Le système peut-il se réformer ?

---

notamment que celle-ci nécessite plus que l'adaptation de structures et la mobilisation de moyens supplémentaires, mais engage une véritable démarche de design institutionnel du système de régulation des transports publics régionaux. Cette démarche incite à entreprendre une réflexion en profondeur sur les objectifs des transports publics régionaux, sur la stratégie face à la propriété des opérateurs et sur la structure optimale de mise en œuvre de cette politique.

2. La concurrence et la commande de prestation représentent des outils redoutables dans les mains des autorités politiques et administratives. De leur emploi judicieux et adapté au contexte particulier de chaque canton dépend largement la qualité et l'efficacité de la politique des transports publics régionaux. Leur usage nécessite pour le moins une adaptation des schémas managériaux et politiques traditionnels.
3. La Confédération et plus particulièrement l'OFT demeurent des acteurs fondamentaux de la réforme. Seul acteur engagé dans les 26 systèmes régionaux, la Confédération peut potentiellement se positionner comme « network manager » du système suisse des transports publics et contribuer à développer par son action « pédagogique » un système de transports publics que le monde entier nous envie. Pour autant, sa place ne saurait devenir trop importante sous peine de réduire à néant les efforts fournis en faveur de la régionalisation. Aussi, la construction du design de régulation des transports publics régionaux doit reposer sur une réflexion poussée notamment sur le partage des tâches entre Confédération et Cantons d'un côté, et entre cantons de l'autre.

Les ressources administratives, scientifiques, en compétences et en expertise sont à disposition pour mener à bien cette phase de transition. Reste à savoir s'il y a une volonté politique pour l'initier et la conduire.

### Abréviations

BLS	Bern-Lötschberg-Simplon
CFF	Chemins de fer fédéraux
CGST	Conception générale suisse des transports
ETC	Entreprises de Transports Concessionnaires
GFM	Gruyère – Fribourg – Morat, Compagnie fribougeoise de transports publics
LCFF	Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux du 20 mars 1998 (RS 742.31)
LCdf	Loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (RS 742.101)
PAD	Postautdienst – Car Postal
RCP	Centre régional de Car Postal
RVK	Regional Verkehr Konferenz
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

### Bibliographie

- Agranoff, R. & McGuire, M. (1999). « Managing in Network Settings », *Policy Studies Review*, Spring 1999 16 : 1, pp. 19-41.
- Beglinger, C. Herren, C., Stauffer, A. & Aebi, C. (1999). *Beurteilungsverfahren für Angebotsofferten im öffentlichen Verkehr*. Berne : Amt für öffentlichen Verkehr.
- Berger, H.-U. (1997). « Die "kleine öV-Reform" 1995, Zwischenbilan der Revision 1995 des Eisenbahngesetzes » *Swiss Traffic* 3, p.1
- Bergman, L et al. (1998). *Europe's Network Industries : Conflicting Priorities*. London : CEPR.
- Boos, E. (1997). « Das revidierte Eisenbahngesetz als erster Schritt zur Bahnreform », *Eisenbahn-Revue* 7-8/1997 : 368-371.
- Bruijn J.A. & Ringeling, A.B, (1997). „Normative Notes: Perspective on Networks“ in Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan J. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London : Sage Publications. Pp.152-165.
- Bussman, W. Klöti, U & P. Knoepfel (1998). *Politiques Publiques, évaluation*, Paris : Economica.
- Clivaz, C. (1998). *Réseaux d'action publique et changement de politique publique*, Cahier de l'Idheap no 175, Lausanne : IDHEAP.
- Crozier, M. & Friedberg, E (1979). *L'acteur et le système*. Paris : Editions du Seuil.
- Conseil Fédéral (1996). *Message sur la réforme des chemins de fer du 13 novembre 1996*. Berne : Chancellerie fédérale.
- Département de la gestion du Territoire (1997). *Rapport d'activité*. Neuchâtel : Conseil d'Etat.
- DFTCE (1980). *CGST, Conception globale suisse des transports, Résumé du Rapport final*, Berne : Département fédéral des transports, des télécommunications et de l'énergie.

## Bibliographie

---

- Finger, M. & C. Genoud (1997). « C.F.F. : de la Régie à l'Entreprise publique ». In Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (eds). *Du monopole à la concurrence*. Lausanne : LEP, pp. 159-185.
- Genoud, C. & Finger, M. (2000). « Privatisation et propriété publique », *L'Expert-Comptable Suisse*, 3/2000, pp. 215-219.
- Genoud, C., Giauque, D., Pravato, S & Varone, F. (1999). « Ouverture des marchés de service public et régulation : le cas des chemins de fer et de l'électricité suisses », *Revue Economique et Sociale*, 2/1999 : 95-118.
- Genoud, C. (1998). « La réforme des chemins de fer : vers un management des affaires publiques ? ». In Giauque, D. & B. Uebelhart (eds). *Transformations dans le secteur public*. Lausanne : LEP, pp. 179-195.
- Giger, M. (1991). *Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs*, Berne : Haupt.
- Hanf, K. & O'Toole, L. (1992). « Revisiting old friends : networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations », *European Journal of Political Research* 21 : 163-180.
- Hummel, P. (1999). „Trois chemins de fer sur la même ligne“. *Via le magazine du Rail* 6/99. Berne: CFF, pp. 32-33.
- Kaspar, C. (1998). *Management der Verkehrsunternehmen*. München : Oldenbourg
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan J. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London : Sage Publications.
- Klijn, E.H. & Koopenjan, J. (1999). « Network Management and Decision making in Networks : A Multi-Actor Approach to Governance ». *Paper presented at the Third International Research Symposium on Public Management, Birmingham UK, 25-26 March 1999*.
- Klijn, E.H: & Teisman, G.R. (1997). „Strategies and Games in Networks“, in Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan J. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London : Sage Publications, pp 98-118.

## Bibliographie

---

- Küng, C. (1998). « Koordinierte Verkehrspolitik (KVP) abgelehnt und trotzdem viel umgesetzt ? », in Walter, F (Hrsg.). *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter ?*, Bern : Programleitung NFP 41, pp. 19-28.
- Laffont, J.J & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge : MIT Press.
- Lévêque, F. (1998). *Economie de la réglementation*. Paris : La Découverte.
- Linder, W. (1998). « Die GVK als politologisches Lehrstück oder : Der Erfolg durch Hintertür », in Walter, F (Hrsg.). *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter ?*, Bern : Programleitung NFP 41, pp. 29-31.
- Marin, B. & Mayntz, R. *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt : Campus Verlag.
- Meyer, R. (1997). „Die Effizienz im Regionalverkehr“, *Diplomarbeit MPA, Lausanne: IDHEAP*, 69 p.
- Meyrat, P.A (1992). « Les subventions des transports publics » in ?
- Nydegger, P. (1999). « *Strategien der Unternehmen im neuen Umfeld* », papier présenté lors du colloque « les réformes ferroviaires en Suisse, des bouleversement pour les entreprises et le monde politique » du PNR 41, Berne 15 juin.
- Ostrom, E (1986). « A method of Institutional Analysis », in Kaufmann, F-X et al (eds). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, pp. 459-475.
- O’Toole, L.J. (1995). « Rational Choice and Policy Implementation : Implications for Interorganizational Network Management ». *American Review of Public Administration* vol. 25/1 :43-57.
- Quinet, E. (1990). *Analyse économique des transports*. Paris : PUF.
- Roth. R. (1978). *Die schweizerische Eisenbahnpolitik*. Zürich : Juris Druck.
- Savas, E.S (1987). *Privatization, The Key to Better Government*. Chatham : Chatham publishers.

## Bibliographie

---

- Scharpf, F. (1993). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt am Main : Campus Verlag.
- Termeer, C. & Koppenjan J. (1997). « Managing perceptions in Networks », in Kickert et al. *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London : Sage publications, pp. 79-97.
- Tirole, J. (1993). *Theory of Industrial Organization*. Cambridge : MIT Press.
- Uttley, M. & Harper, N. (1994). « The political economy of competitive tendering », in : Clarke, T. & Pitelis, C. *The Political Economy of Privatization*. London : Routledge : 145-158.
- Van Waarden, F. (1992). « Dimensions and types of policy networks », *European Journal of Political Research* 21 : 29-52.
- VöV (1999). *La mise au concours de prestations du trafic public des voyageurs*. Berne : Verband Öffentlicher Verkehr.
- Weibel, B. (1995). *Dialogue avec la presse*, 19 octobre 1995. CFF.
- Wendell, C, Love, J. & Newton, N. (1997). « Competition in Public Transport : International State of the Art ». *Paper presented to the 5<sup>th</sup> International Conference on Competition and Ownership in Passenger Transport*, Leeds, 28 May.