

Les implications du processus de libéralisation des transports publics urbains à l'exemple de Bienne

L'analyse du processus de libéralisation dans le domaine du transport public urbain suisse à l'aide du modèle des régimes institutionnels des ressources infrastructurelles.



Travail de diplôme de Caroline Beglinger

DESS, Diplôme postgrade en « études urbaines » 2004-06

sous la direction de M. le Professeur Stéphane Nahrath

Août 2006



Table des matières

1	Introduction.....	4
1.1	Etudier les transformations du transport public urbain : introduction thématique générale	4
1.2	Un premier regard sur la libéralisation du service public en Suisse : éléments contextuels.....	5
1.3	Le transport public urbain, la gestion d'un réseau urbain en grande transformation : justification de l'objet de recherche.....	6
2	Postulats.....	7
2.1	Premier postulat Les transports publics comptent parmi les industries de réseau.....	7
2.1.1	Le réseau est l'interface incontournable.....	7
2.1.2	Le réseau est un vecteur de biens et services.....	8
2.2	Deuxième postulat La régulation socio-politique du transport public urbain domine	9
2.2.1	La régulation socio-politique placée au centre.....	10
2.3	Troisième postulat La libéralisation affecte la régulation du transport public urbain	11
2.3.1	Transformations des règles de jeu	11
2.3.2	Agencement des acteurs	11
2.4	Quatrième postulat La transformation de la régulation a un impact sur la durabilité	12
2.5	Cinquième postulat Le cadre d'analyse des régimes institutionnels est pertinent	13
3	Cadre d'analyse	15
3.1	Le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources pour les industries de réseau....	15
3.1.1	Stock et fruits de la ressource transport public urbain.....	15
3.1.2	Les usages et les rivalités du transport public urbain	16
3.1.3	Les enjeux de reproduction.....	17
3.1.4	La rareté	17
3.2	La régulation de la ressource du transport public par le biais des droits de propriétés et des politiques publiques	18
3.2.1	La régulation du transport public urbain avant 1996.....	18
3.2.2	La régulation du transport public urbain depuis 1996.....	20
3.3	La libéralisation analysée par le biais des régimes institutionnels	21
3.4	Le processus de libéralisation dans le domaine du transport public urbain	22
3.4.1	Les transformations des règles du jeu et les six enjeux majeurs de la régulation.....	23
3.4.2	La nouvelle configuration des acteurs.....	26
3.4.3	L'entreprise intégrée dans le processus de libéralisation	28
3.5	L'impact de la libéralisation du transport public urbain sur la durabilité	29
3.5.1	Une meilleure qualité de vie pour toute la société	30
3.5.2	Un développement économique, combiné avec une mobilité durable.....	31
3.5.3	Des pratiques écologiques sur le long terme	32
3.5.4	Des ressources infrastructurelles entretenues et renouvelées	32
3.5.5	Les dimensions de la durabilité en face des différents acteurs.....	32
4	Questions de recherche et hypothèses.....	33
4.1	Questions de recherche.....	33
4.2	Les hypothèses de recherche.....	34
5	Dessin de recherche et démarche pour l'analyse empirique	36
5.1	Démarche	36
5.2	Périmètre d'étude.....	37
5.3	Méthodologie.....	38
5.3.1	Le cadre théorique du régime institutionnel	38
5.3.2	Mesure l'impact sur la durabilité du transport public urbain	38
5.3.3	L'analyse du cas empirique	40
6	Etude empirique: le nouveau régime du transport public urbain dans l'agglomération biennoise.....	41
6.1	Le processus de libéralisation du transport public urbain à Bienne	41
6.1.1	Bases légales principales	41
6.1.2	Le régime d'organisation des transports publics urbains à Bienne avant 1996.....	42
6.1.3	Le régime institutionnel des transports publics urbains à Bienne depuis 1996.....	43
6.2	La transformation des règles du jeu et de la configuration des acteurs.....	46
6.2.1	Les conditions d'accès au réseau, son exploitation et sa gestion.....	46
6.2.2	La régulation de la concurrence	47
6.2.3	L'obligation de service public et la gestion de l'interconnexion	48
6.2.4	Les conditions d'accès aux ressources naturelles et à l'énergie.....	49
6.3	La transformation des règles du jeu et de la configuration des acteurs.....	50
6.3.1	Le nouveau rôle de l'Etat	50
6.3.2	Les opérateurs en tant qu'entrepreneurs	51
6.3.3	L'utilisateur dans le double rôle de consommateur et de citoyen	54
6.3.4	Le régime institutionnel hybride du transport public urbain	54
6.4	L'impact de la libéralisation du transport public urbain sur la durabilité	57

6.4.1	Une qualité de la desserte de base améliorée sur l'ensemble du territoire ?	57
6.4.2	Le transport public urbain au service de l'être humain ?	60
6.4.3	Le transport public urbain plus efficace et plus efficient ?	62
6.4.4	Un transport public urbain compatible avec l'environnement ?	64
6.4.5	Un réseau de transport public viable et efficace ?	65
6.4.6	Un nouveau régime institutionnel dans le respect de la démocratie ?	66
7	Conclusions	68
7.1	Avantages et inconvénients du nouveau régime	68
7.1.1	La régulation de la propriété est aussi déterminante que les politiques publiques	68
7.1.2	Les acteurs occupent de nouvelles fonctions	69
7.1.3	Le processus de changement de régime est en cours	70
7.1.4	Le changement de régime influence la durabilité du transport public	71
7.1.5	Les hypothèses que le régime hybride ne permet pas de vérifier	72
7.2	Chances et risques du futur processus de libéralisation	73
7.2.1	Définir l'objet de la libéralisation	73
7.2.2	Focaliser sur les enjeux de la durabilité	74
7.2.3	Attribuer aux acteurs leurs rôles adéquats	74
8	Bibliographie	76
9	Glossaire	82
9.1	Abréviations	82
9.2	Termes techniques	83

Impressum

Recherche et texte : Caroline Beglinger

Directeur du travail de diplôme : Professeur Stéphane Nahrath, IDHEAP

Expert du travail de diplôme : Professeur Antonio Da Cunha, IGUL

Soutien théorique : Professeur Laurent Bridel, IGUL

Correction : Francis Daetwyler et Jean-Paul Chassot

Photographies : Franziska Frutiger, Beat Bühler et Jean-Luc Wisard

ME_TPU_enjeux_V14.doc

1 Introduction



Les Européens sont également très proches sur toutes les questions touchant à l'environnement. 63 % disent être prêts à freiner la croissance et l'emploi pour protéger l'environnement. Va expliquer ça à des Chinois !

Axel de Tarlé

Le transport public urbain est un élément indispensable pour le développement urbain. Et pourtant un cadre d'analyse qui englobe les différentes facettes du transport collectif, le volet commercial, le service public, les effets territoriaux, n'est pas évident.

1.1 Etudier les transformations du transport public urbain : introduction thématique générale

Pour le développement urbain durable, la gestion des grands réseaux urbains constitue un défi majeur. Comment créer et distribuer l'électricité, comment surveiller et garantir la qualité de l'eau, comment évacuer et traiter les déchets ? Par quel moyen coordonner aménagement du territoire et développement économique, comment veiller à la qualité de vie des habitants ? Faut-il assurer l'accessibilité sur tout le territoire urbain par le biais du transport collectif¹ et comment ? Il s'agit de questions, auxquelles le contexte de restrictions budgétaires et de crise de l'Etat-Providence² rend les réponses difficiles. L'adéquation entre recettes fiscales et maintien du service public semble de plus en plus difficile à trouver. Et ceci dans un contexte où les défis en matière d'équité sociale et de responsabilité écologique croissent.

Au plan européen, autant qu'au niveau national, les responsables politiques sont conscients que la mobilité constitue un facteur important pour gérer la vie de nos sociétés modernes, mais qu'elle contribue également à la détérioration de notre environnement³. Indispensable pour la bonne marche de l'économie et pour l'équité sociale, les émissions dues à la mobilité toujours croissante sont un problème majeur pour nos villes. Alors que le transport public urbain⁴ participe à la solution des problèmes de mobilité des agglomérations, il occasionne des coûts importants pour la collectivité. Pour augmenter son efficacité et son efficacité, les règles qui régissent le transport public ont subi de profondes transformations ces dix dernières années. Ces transformations affectent l'organisation et le financement du transport public, et forcent les différents acteurs à se repositionner. Les nouvelles régulations affectent le transport ferroviaire des marchandises et des personnes, mais également le transport collectif par bus en milieu rural et urbain.

¹ Dans l'étude, j'utilise les termes « transport public » et « transport collectif » comme synonymes alors que ceci constitue une petite imprécision. Le transport public est le transport organisé et contrôlé par la collectivité, par exemple les lignes de car postal, alors que le transport collectif désigne le transport de plusieurs personnes, même à titre privé, tels que les bus d'entreprises.

² Stéphane NAHRATH, hand-out du cours « Les enjeux de la libéralisation des grands services urbains » DESS Etudes urbaines 2004/05, module 2 « gouvernance, ressources immatérielles et pouvoir urbain ».

³ ECMT - European Conference of Ministers of Transport (2000) Sustainable Transport Policies (MD-005) et LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN SUISSE (1999) Eléments pour un système d'indicateurs, étude pilote selon la méthode de la commission du développement durable, annexe 3 (IN-004)

⁴ Dans la mesure, où mon analyse porte essentiellement sur le réseau des Transports publics biennois, je parlerai de transport public urbain. Il que l'on pourrait également parler de transport public d'agglomération pour désigner le transport collectif dans le territoire fonctionnel de l'agglomération.

Dans le cadre du DESS développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance, nous avons pu explorer les différents enjeux liés aux transformations récentes des règles politiques, leurs conséquences sociales et écologiques. Je tiens donc à analyser le processus de transformation du transport public urbain en Suisse, de sa régulation et les premiers résultats des changements. Le transport urbain compte parmi les grands réseaux techniques. Je m'intéresse particulièrement à voir si les changements permettront de résoudre les problèmes identifiés et à découvrir les chances et les risques du processus en cours. Ce travail de mémoire du DESS me permettra également d'appliquer le modèle expliqué choisi à la problématique de ma thèse pour un cas d'étude suisse et de développer la grille d'analyse.

1.2 Un premier regard sur la libéralisation du service public en Suisse : éléments contextuels

Les politiques publiques mises en place ces dernières années en Suisse pour la gestion des grands réseaux nationaux montrent que nous assistons actuellement à un changement de paradigme. Alors que durant presque un siècle il y avait concordance sur la nécessité et la pertinence de monopoles publics pour assurer le service d'intérêt général dans différents domaines, actuellement, le monopole public est fortement critiqué. Au vu de la croissance continue du coût pour la collectivité du transport public dans les années 80 et ceci malgré la perte importante de part de marché des transports publics, ces critiques paraissent justifiées. Le transport collectif s'est trouvé en perte de vitesse par rapport à une mobilité automobile de plus en plus importante. On peut donc se poser la question, si la forme d'organisation du monopole public permet aux acteurs du transport public de déployer toutes leurs capacités compétitives vis-à-vis du transport individuel motorisé (TIM).

L'évolution de ces dernières années montre que le monopole d'Etat en tant que forme organisatrice des industries de réseau semble dépassé. Et ceci pas uniquement pour briser les rentes de monopoles et pour diminuer les prix des prestations, mais essentiellement, parce que l'utilisateur tel qu'il est vu par le monopoliste ne correspond plus à la réalité du citoyen-consommateur d'aujourd'hui. La libéralisation constitue une des réponses possibles pour résoudre un certain nombre de problèmes et répondre de façon adéquate aux attentes de la clientèle. C'est en tout cas le chemin qu'emprunte l'Union européenne et que la Suisse a amorcé, bien que de façon encore relativement timide dans le domaine du transport collectif.

L'objectif primordial des réformes pour l'organisation et le financement du transport public est double : augmenter l'efficacité des systèmes pour diminuer les coûts pour la collectivité et renforcer son efficacité par la concurrence. Ces réformes déplacent la concentration sur le citoyen au consommateur. Ce dernier, libre de son choix, prendra ses décisions pour ses déplacements en fonction de ses besoins et de ses possibilités économiques. On se rapproche des théories du « public choice », où l'on table sur un marché libéralisé et l'initiative privée pour produire la quantité adéquate de biens et de services publics et gérer les équipements collectifs.

La libéralisation du transport collectif rencontre également une forte opposition. Particulièrement la séparation entre exploitant et propriétaire du réseau (unbundling⁵) est fortement critiquée par certains acteurs. D'autres opposants confondent privatisation et libéralisation et refusent tout changement, de peur de mettre en péril le haut niveau actuel et la qualité du service public. Il est primordial de dépasser les idéologies et la polémique des débats politiques pour poser les bonnes questions. Genoud et Varone insistent dans la conclusion de leur article sur la libéralisation des services de réseau⁶ sur l'importance de traiter les questions de libéralisation, de répartition des responsabilités, de nouveaux enjeux et des rôles respectifs des acteurs. Ils exi-

⁵ Matthias FINGER et al. (1997) Du monopole à la concurrence, analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses. (LI-001)

⁶ GENOUD Christophe, VARONE Frédéric (2001) "Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique: le cas de l'électricité" (LI-005)

gent des analyses académiques pour remplacer les discours idéologiques par des études empiriques et des modèles explicatifs intelligibles.

1.3 Le transport public urbain, la gestion d'un réseau urbain en grande transformation : justification de l'objet de recherche

La libéralisation du transport public suisse est en cours et elle continue avec la 2^e étape de la réforme du chemin de fer. Elle est inévitable au vue des propositions de la commission européenne par rapport à la régulation du transport public des voyageurs (COM 319⁷). L'appel d'offre et les contrats à durées limitées seront la règle, et ceci également dans le transport public d'agglomération. La question de l'organisation de cette libéralisation et de son objet précis se pose donc avec urgence.

Le transport public se compose d'éléments de service public et de biens de consommation. Le volet du service public est constitué de l'exigence légale d'équité de traitement de tous les usagers, de l'obligation de transport, d'obligation de conduire l'horaire défini et d'obéir à des règles tarifaires. De plus, le transport public offre une desserte de base pour garantir la mobilité de la population, même dans des contrées reculées du pays (approvisionnement de base⁸). Il répond aux besoins⁹ de l'usager. Mais, le transport public présente également les caractéristiques d'un bien de consommation. L'usager du transport public peut choisir entre différents modes de transport (concurrence intermodale) et se priver de mobilité durant un certain temps. Dans ce sens, il agit donc en consommateur qui peut choisir entre différentes options en fonction de sa demande pour se déplacer. Les éléments qui rappellent le bien de consommation sont notamment la vente de billet, le transport aux heures de pointes, les rabais tarifaires, les actions, les courses spéciales vendues à des tiers, la densification de l'horaire suite à une augmentation de la demande, etc.

Pour comprendre les régimes qui régissent le transport public urbain, autant les modèles pour décrire le fonctionnement de l'administration publique que ceux qui permettent de comprendre les mécanismes du marché s'avèrent insatisfaisants. Une approche possible se focalise sur le citoyen, ses attentes et ses droits, ainsi que sur la réponse plus ou moins adéquate qu'apporte l'administration par le biais de ses employés. Vouloir décrire le fonctionnement du transport collectif, par exemple avec le modèle de la nouvelle gestion publique¹⁰ ne tient pas compte de la dimension commerciale du transport public, ni l'étendue spatiale et la fonction d'accès au territoire et aux différents services, opérées par le transport collectif. De même, une analyse basée sur un modèle économique, telles les théories sur les biens d'investissement, s'avère insuffisante puisqu'elle ne permet pas de décrire de façon adéquate le rôle du service public. En effet, offrir un produit là où il n'y a pas une demande suffisante ne s'explique pas par l'optimisation économique. Pour ma problématique, il s'agit dans les deux cas de modèles partiels.

Avec les changements légaux dans le domaine des transports collectifs au niveau fédéral (révision de la loi sur les chemins de fer et réforme du chemin de fer 1^{ère} étape en 1996, resp. 1999), de nombreux cantons ont également adapté leur législation en la matière. Le canton de Berne prévoit dans sa loi de 1993 le financement du transport d'agglomération au même titre que le transport public régional. On a pu observer ces dernières années, une entrée timide de la concurrence sur la scène du transport collectif. Les transformations mettent en exergue les différents enjeux et problématiques que rencontre le processus de libéralisation dans ce domaine particulier. Le transport public urbain, essentiel pour l'organisation de la mobilité dans nos agglomérations, offre un cadre d'analyse passionnant pour observer les enjeux des transformations de la régulation et de leurs conséquences sur la durabilité de la mobilité urbaine.

⁷ Proposition révisée de règlement par la commission européenne COM (2005) 319 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route, du 20 juillet 2005 (RE-009)

⁸ Approvisionnement de base (Grundversorgung), terme utilisé en analogie avec le service de l'électricité dans Christophe GENOUD Frédéric VARONE (2001) "Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique: le cas de l'électricité" (LI-005)

⁹ H. LABORIT (1970) a défini le besoin comme « la quantité d'énergie et d'information nécessaire au maintien d'une structure », cité dans L. BRIDEL (1998) Manuel d'aménagement du territoire (RU-004)

¹⁰ Matthias FINGER, Bérangère RUCHAT, Bérangère (1997) "Le New Public Management: Etat, administration et politique" (TO-001)

2 Postulats



Ah la France, quel beau pays, le pays de la gastronomie, des vins fins, du parfum, de la haute couture, de l'aéronautique... STOP. Je t'arrête tout de suite, la France, c'est surtout le pays de la bagnole !

Axel de Tarlé

Pour construire le modèle d'analyse et mener l'étude empirique, je me base sur quelques postulats qui sont explicités dans ce chapitre. Ils permettent une première approche de ma problématique des transports publics urbains.

2.1 Premier postulat Les transports publics comptent parmi les industries de réseau

Le transport public urbain constitue un des facteurs-clés pour un développement harmonieux de l'agglomération. La desserte de nouveaux quartiers par le transport collectif avec une accessibilité facilitée et rapide est indispensable pour lutter contre la congestion des centres urbains, les problèmes de pollutions atmosphériques et sonores. Un transport public urbain qui couvre un large territoire de l'agglomération offrant aux citoyens un accès facile aux différents lieux, doublé d'une desserte dense permettant une large accessibilité dans le temps, contribue à l'organisation efficace d'une agglomération.

Le transport public urbain, au même titre qu'un service électrique municipal, fait partie des industries de réseaux. Les industries de réseau assurent la distribution de biens et de services dans le territoire (eau, électricité, information, transport) et rendent, par ces fonctions mêmes, solidaires les différents éléments des systèmes territoriaux¹¹. Comprendre le transport public comme une industrie de réseau permet de conceptualiser les différents aspects de la transformation du cadre légal, et la marche de manœuvre qui en découle pour les différents acteurs. La description du domaine du transport public urbain, par un modèle centré sur le réseau, éclairera les enjeux futurs liés aux transformations amorcées actuellement.

2.1.1 Le réseau est l'interface incontournable

Un réseau relie des points de l'espace entre eux, la forme la plus simple d'un réseau étant la ligne. En général, le terme de réseau implique une organisation plus complexe qu'une ligne pour relier des lieux entre eux, avec des intersections (carrefours, aiguillages) et des interfaces (lieu de rupture de charge, d'interconnexion entre différents réseaux). Le réseau est caractérisé par sa forme (en arbre, en circuit, en réseau maillé), son étendue (dans le territoire) et par ses capacités (quantité de flux qui peuvent transiter par le réseau). Une caractéristique importante du réseau est donnée par les points d'entrée et de sortie dans le réseau. En effet, leur espacement et leur forme d'organisation rendent le réseau accessible aux usagers et, par ce biais, disponibles les biens qui y transitent. Le réseau fournit l'accès aux différents lieux d'un territoire. Il contribue donc à la structuration et la hiérarchisation de ce dernier.

Le réseau influence la configuration du territoire. D'abord, il définit l'étendue et les limites du territoire que le réseau fait fonctionner (bassin versant par rapport à un type de réseau), ensuite la

¹¹ Jean-Marc OFFNER et Denise PUMAIN, 1996 cité dans J.-M. OFFNER (2000), p.140 RU-003

qualité de la couverture du territoire (caractéristiques du maillage) et finalement il détermine le poids relatif de certains points du réseau comparés à d'autres (hiérarchisation de l'espace par l'émergence de nœuds, de « hub » et d'interfaces). Gabriel Dupuy¹² souligne la valeur symbolique de certains réseaux en tant que facteur d'identité, si l'on pense par exemple à la résistance massive dans la population que rencontre le démantèlement de lignes de chemins de fer. Le réseau a donc une influence structurante sur le territoire et sa perception par la population, mais il serait faux d'en déduire un déterminisme pour l'évolution de ce même territoire. Des facteurs, comme les valeurs, la tradition, d'autres équipements, etc. influencent le vécu du territoire et également l'évolution des réseaux.

Nicolas Curien¹³ se penche sur les différents concepts attachés à l'analyse des réseaux et nomme trois couches qui se superposent pour décrire un réseau : tout d'abord l'infrastructure et son emprise au sol nommé réseau-support (hardware), ensuite les prestations finales du réseau, les services qu'il fournit désigné par réseau-service (software) pour finalement ajouter l'info-structure ou le réseau de commande, donc le système d'exploitation qui fait le lien entre hardware et réseau-service. Cette analyse montre que le réseau est plus qu'une empreinte dans l'espace. Alors que tuyaux ou rails, éléments constitutifs d'un réseau, sont visibles et coûteux, les flux qui peuvent circuler sur ce réseau et les règles qui régissent la circulation sont indispensables pour le bon fonctionnement du réseau. Le réseau constitue l'interface incontournable entre producteur, fournisseur et consommations de services distribués dans l'espace.

2.1.2 Le réseau est un vecteur de biens et services

La grille de lecture des réseaux, développée par Nicolas Curien et affinée par lui-même et Jean-Marc Offner¹⁴ montre que les services que procurent un réseau constituent la raison essentielle de son existence. Le réseau constitue un vecteur de biens et services pour la collectivité dans un territoire donné. Le réseau permet la distribution de biens produits ailleurs, et il peut être le lieu de production de services. Ainsi, le réseau de transport public permet de déplacer des marchandises produites ailleurs dans l'espace. Ce transport, en l'occurrence, constitue un service produit. Le transport collectif n'est donc pas uniquement un métier de techniciens, destiné à acheminer des objets et des personnes, il s'agit en l'occurrence d'une activité de production de service, assimilée au tertiaire.

Les chercheurs dans le domaine des grands systèmes techniques insistent sur l'importance de ces derniers pour l'évolution des sociétés humaines. L'historien Thomas Hughes¹⁵ identifie cinq phases de développement d'un grand système technique : phase d'invention, phase de transferts technologiques, phase de croissance, phase d'acquisition d'inertie et phase de changement qualitatif. Les études dans ce domaine montrent qu'à côté de systèmes verticalement intégrés et hiérarchiquement contrôlés on voit émerger des grands systèmes techniques structurés horizontalement et auto-organisés¹⁶. Dans la suite des travaux, les notions de frontières politiques, attentes des consommateurs et externalités de réseau sont rajoutées comme facteurs agissant sur le rythme de croissance des grands réseaux techniques. Je mentionne l'approche en termes de grands systèmes techniques puisqu'elle porte une attention particulière aux facteurs technologiques et aux propriétés des organisations gérant un système technique¹⁷, pers-

¹² Gabriel DUPUY cité dans L. BRIDEL (1998) Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande, p.28 (RU-004)

¹³ Nicolas CURIEN (1992) Economie et Management des entreprises de réseau, ENSPTT-Economica, cité dans OFFNER Jean-Marc et PUMAIN Denise (1996) Réseaux et Territoires, significations croisées, p. 23 (RU-006)

¹⁴ Jean-Marc OFFNER et Denise PUMAIN (1996) Réseaux et Territoires, significations croisées (TU-006)

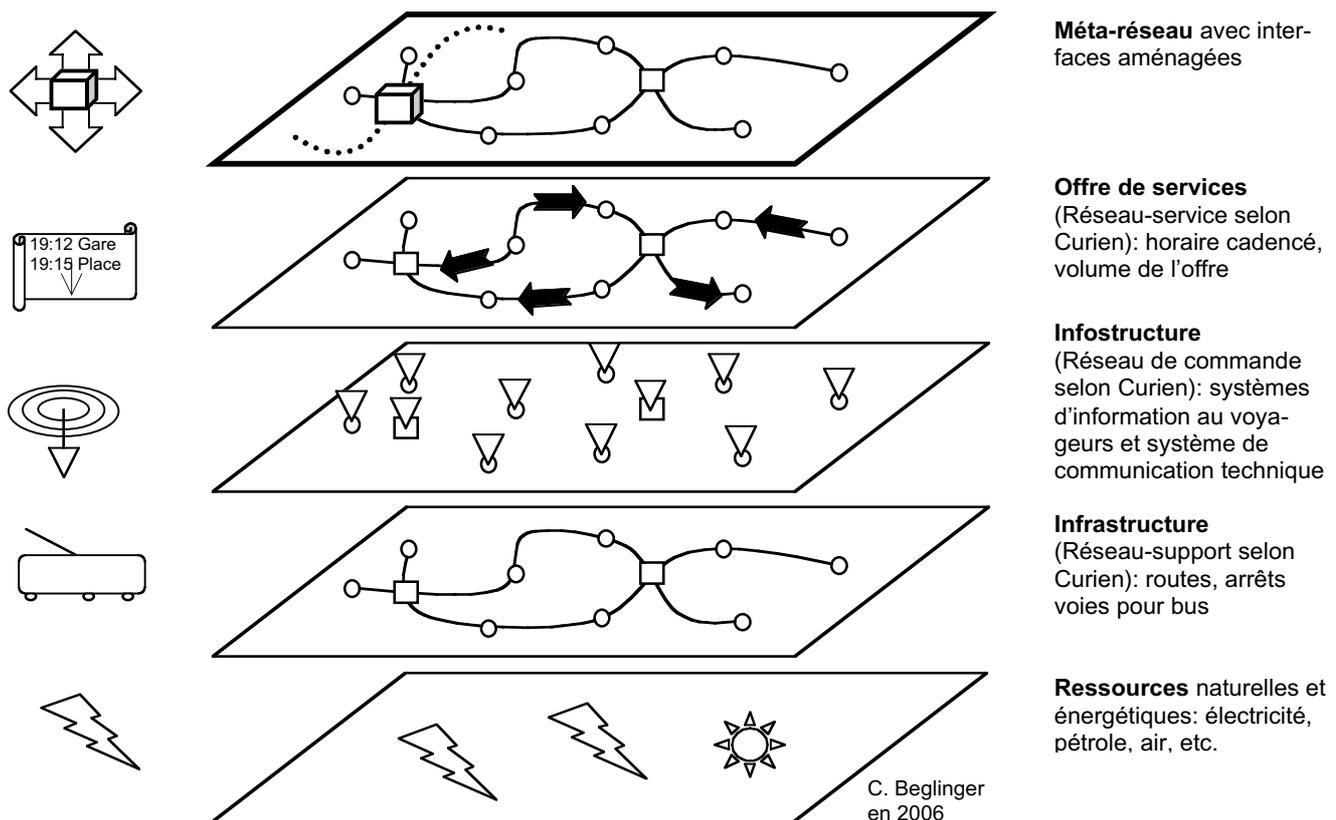
¹⁵ Thomas HUGHES cité dans COUTARD Olivier (1995) "Introduction: Le colloque de Paris sur les technologies du territoire" p.8 (RU-001)

¹⁶ Gene ROCHLIN cité dans COUTARD Olivier (1995) "Introduction: Le colloque de Paris sur les technologies du territoire" (RU-001)

¹⁷ Olivier COURTARD (1995) "Introduction: Le colloque de Paris sur les technologies du territoire", p.8 (RU-001)

pectives qui me préoccupent également. Déjà Thomas Hughes dans son livre « Networks of Power » associe les grands réseaux techniques à une ressource : « Les systèmes de production et de distribution d'électricité incarnent les ressources physiques, intellectuelles et symboliques des sociétés qui les construisent... »¹⁸

Pour le transport public urbain, je distingue les différents niveaux du réseau par le biais de leurs fonctions. On constate que tous les niveaux sont indispensables pour le bon fonctionnement d'une industrie de réseau telle que le transport public. La fonction des différents acteurs et leur niveau d'intervention ne sont par contre pas visibles sur ce graphique.



Graphique 1. Les niveaux du réseau et leurs fonctions

2.2 Deuxième postulat La régulation socio-politique du transport public urbain domine

En Suisse, le transport public occupe une place importante. Quelques chiffres permettent de se rendre compte du niveau élevé du système « transport en commun » dans son ensemble. En 2003, 24 milliards de km-voyageurs parcourus par 1,9 milliard de voyageurs correspondent à une part de marché d'env. 21 % comparé au trafic total du transport public voyageurs et transport motorisé privé. Les entreprises de transport public investissent chaque année 4,5 milliards dont 95 % en Suisse¹⁹. Depuis 1982, l'horaire cadencé est la règle en Suisse, ce qui contribue au confort des voyageurs. Avec la première étape de rail 2000, le 12 décembre 2004,

¹⁸ Thomas HUGHES idem

¹⁹ Statistique de la LITRA, Jahresbericht 2004/2005 Verkehrschronik, Bern

l'offre en transport public fut encore améliorée, ce qui se traduit également par une hausse des voyageurs en transport collectif pour l'année 2005.

Le transport public relève également d'une dimension politique importante. Et ceci depuis la création de l'Etat fédéral. La Constitution de la Confédération de 1848 permettait la mise en place d'un réseau ferré ce qui aurait été difficile à réaliser avec l'ancienne fédération des états. La loi sur le chemin de fer de 1872 allait au-delà des compétences de la Confédération et anticipait la Constitution de 1874. Avec les constitutions suisses successives de 1848 et de 1874 toutes les affaires ayant trait à la poste, ainsi que le transport régulier et rémunéré de personnes et de biens sont centralisés et classés « affaires fédérales » (CF, SR 101, art. 36). L'article 36 de la constitution règle les divers droits d'usage pour exploiter un réseau de bus ou de trolleybus et l'article 26 les différentes options pour l'exploitation ferroviaire, allant du monopole ferroviaire d'Etat à l'octroi de concession à des entreprises de droits privés. Ce sont avant tout la poste et les CFF qui opèrent les différentes lignes de chemin de fer et de bus, ainsi qu'un certain nombre de régies municipales (la régie cantonale étant plutôt l'exception comme à Bâle) et de sociétés anonymes dont le gros des actions est entre des mains publiques. Les CFF datent de 1903, et leur création était la conséquence d'un certain nombre d'abus et de scandales des chemins de fer privés. Il s'agit d'entreprises intégrées qui gèrent tous les niveaux du réseau (infrastructure, service, info-structure et dans certains cas également l'exploitation des ressources naturelles pour opérer des transports). Le déficit du transport public régional était supporté par les cantons et la Confédération, alors que les communes étaient seules responsables de la gestion et du financement du transport public local (urbain et d'agglomération).

2.2.1 La régulation socio-politique placée au centre

Hormis les caractéristiques spatiales, le réseau présente des particularités politiques qui seront au centre de cette recherche. Il s'agira de définir l'étendue et les éléments du réseau et de comprendre les enjeux de régulation et de durabilité de ce même réseau. La dimension spatiale, quant à elle, me permettra de délimiter l'étendue du réseau et de définir les interfaces nécessaires pour constituer le méta-réseau. Une fois le réseau clairement identifié dans le cas du transport public urbain, l'on pourra faire l'analyse et la critique des régimes actuellement en place, en montrant leurs avantages et leurs inconvénients. Il sera particulièrement intéressant à mettre en exergue les chances et les risques que la libéralisation appliquée dans le contexte des régimes actuels, fera courir au développement durable du transport public urbain. Les travaux de Gene Rochlin soulignent que le passage de systèmes techniques verticalement intégrés et hiérarchiquement contrôlés à des systèmes auto-organisés et horizontalement structurés pose un défi considérable pour le contrôle et la régulation sociale de ces systèmes²⁰.

Les dix dernières années, l'organisation des transports publics a connu des transformations considérables. La Confédération a réformé sa politique publique en matière de transport collectif des voyageurs et des marchandises et a introduit des mécanismes de marché avec le double objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience du transport public. Ces transformations touchent tout d'abord le transport ferroviaire et ensuite le transport collectif routier faisant partie du trafic régional. Les cantons et certaines communes ont suivi le mouvement et ont opéré des changements pour les systèmes de transport collectif dont ils sont responsables, essentiellement le transport public urbain. Pour mon étude, il convient d'identifier les transformations de la régulation, pour connaître ensuite les enjeux qui en résultent pour les différents acteurs impliqués dans l'organisation des transports publics urbains.

²⁰ Gene ROCHLIN cité dans COUTARD Olivier (1995) "Introduction: Le colloque de Paris sur les technologies du territoire" (RU-001)

2.3 Troisième postulat

La libéralisation affecte la régulation du transport public urbain

La libération amorcée du transport public urbain en Suisse (et en Europe) affecte profondément l'organisation, les responsabilités et les enjeux de tout le système « transport public » pour une agglomération. Il s'agit d'une transformation de la régulation socio-politique qui implique l'assouplissement, voire l'abolition des restrictions de mise sur le marché, c'est-à-dire une démonopolisation. Le corollaire de la libéralisation est la concurrence entre les opérateurs - privés et/ou publics - pour satisfaire les besoins en biens et en service de la clientèle. La libéralisation n'est pas l'équivalent de la privatisation. La privatisation, quant à elle, se réfère à un changement dans la forme juridique des entreprises publiques, qui passent du statut d'entreprises publiques à celui d'entreprises privées²¹. Pour certains, la libéralisation constitue la seule façon intelligente d'organiser la production et la distribution de biens et de services, pour d'autres elle sert essentiellement à dilapider les biens communs, menant tout droit au monopole privé - caché pudiquement par des oligopoles.

2.3.1 Transformations des règles de jeu

Avec les changements légaux des années 90 amorçant les premiers pas vers la libéralisation du marché des transports public, les enjeux de régulation se transforment. Les différents acteurs occupent de nouvelles fonctions et leurs relations changent. On assiste à une transformation des règles de jeu. Ainsi, la propriété des entreprises publiques devient un problème puisque l'Etat se trouve dans le rôle double de propriétaire et de régulateur. On observe donc des changements au niveau de l'organisation des entreprises de transport et de l'engagement de l'Etat (Unbundling²²). De même, les aides aux investissements pour l'entretien et le renouvellement du réseau deviennent problématiques. Il faut différencier le soutien financier pour l'exploitation et les subventions pour l'infrastructure. Les différents changements que l'on observe, montrent qu'actuellement on se trouve au milieu du processus de transformation. Il en résulte, et on le verra dans l'analyse empirique, des incohérences. L'Etat arrête par exemple son aide au financement du matériel roulant et les entreprises doivent désormais s'alimenter par le biais des marchés financiers, mais il continue à prendre en charge des équipements sur le réseau qui deviennent propriété d'un opérateur²³.

2.3.2 Agencement des acteurs

En analysant la régulation mise en place avec les nouvelles lois aux différents niveaux, fédéral, cantonal et communal, les rôles des acteurs ont été profondément transformés : régulateur, gestionnaire du réseau, distributeur et producteur de services et propriétaire de l'infrastructure et opérateur, client versus citoyen. Différents cantons ont adapté leurs lois pour assumer le nouveau rôle qui leur est attribué dans le trafic public régional. L'augmentation et l'amplification des responsabilités dans la mise en place d'un système de transport public régional fiable et efficace reste la principale préoccupation des cantons.

Le canton de Berne est depuis 1996 également l'acteur principal dans les commandes de prestations. Il remplit d'une part le rôle de régulateur principal pour le transport public urbain où il instaure les mêmes règles valables pour le trafic régional. Les entreprises de transports remplissent de plus en plus le rôle de producteur et de distributeur du service transport. En effet,

²¹ Christophe GENOUD et Frédéric VARONE (2001) "Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique: le cas de l'électricité" (LI-005)

²² Matthias FINGER, Serges PRAVATO et Jean-Noël REY (1997) Du monopole à la concurrence (LI-001) Parfois désigné dans la littérature francophone par le terme de désenchevêtrement.

²³ Le canton de Berne a financé l'information dynamique des voyageurs à Bienne par une aide d'investissement à fonds perdus et l'équipement technique et les logiciels qui font fonctionner le système sont propriété des Transports publics bernois.

dans bien des agglomérations, également à Bienne, il n'y a pas de communauté de transport en place qui jouerait le rôle de distributeur par la maîtrise des prix, du ticketing, du système de vente et d'information et de la publicité pour ne laisser aux entreprises de transport que la fonction de producteur du service. Le citoyen, quant à lui, se trouve de plus en plus considéré en tant que client, libre de ses choix. Il conviendra de voir comment les différents acteurs réagissent aux défis que la transformation du système leur pose.

2.4 Quatrième postulat La transformation de la régulation a un impact sur la durabilité

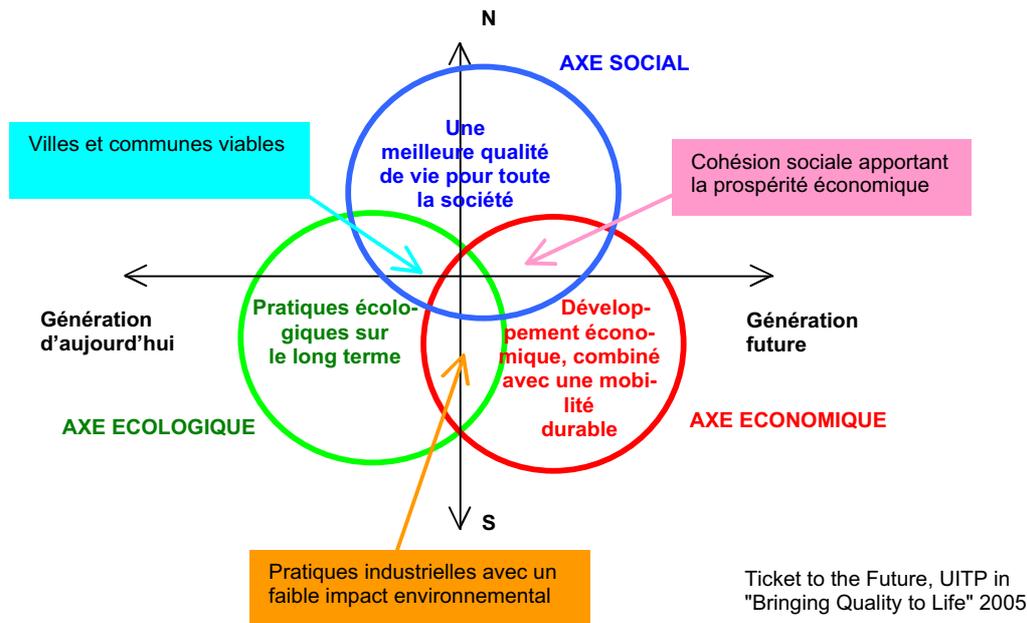
La coordination entre développement urbain et gestion de la mobilité relève d'une importance primordiale en ce début de millénaire. Les valeurs limites définies pour la pollution atmosphérique et la pollution sonore sont souvent dépassées en ville et ceci malgré une législation en faveur de la protection de l'environnement vieille d'un quart de siècle. A Bienne par exemple, les valeurs de NO₂ atteignent 66 µg/m³ au centre-ville, ce qui équivaut à plus du double des valeurs admises. De plus, s'y rajoutent les problèmes liés à l'ozone durant l'été et les particules fines en hiver. C'est uniquement avec un régime strict que la Suisse sera en mesure de respecter ses engagements du protocole de Kyoto. Le trafic ne constitue pas la seule source de pollution atmosphérique et sonore, mais il compte parmi les facteurs importants, particulièrement en milieu urbain. Une organisation de la mobilité basée sur la voiture individuelle n'est plus viable. Et alors que la mobilité n'arrête pas de croître, la part du marché de la mobilité collective reste stable. En valeurs absolues, l'utilisation de la voiture augmente plus fort que l'utilisation de train et de bus. Les efforts entrepris en matière de transport public (RER dans différentes villes suisses, communautés tarifaires, etc.) permettent tout juste de suivre la croissance de la mobilité totale. S'ajoutent aux problèmes de pollution ceux, liés à la gestion de l'espace en milieu construit et l'accessibilité au territoire pour toutes les couches de la population. Les recherches de Vincent Kaufmann²⁴ montrent les liens qui existent entre les différents modes de transport pour gérer la mobilité en ville et se penchent également sur le lien entre l'organisation de la ville et la mobilité.

Le développement durable (selon le rapport Brundtland de 1987) est défini comme le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins. Aujourd'hui, la notion de développement est souvent illustrée par trois cercles, qui représentent les objectifs qualitatifs que sont l'environnement, l'économie et la société, situés sur les axes du temps et de la dimension nord-sud. L'Union internationale du Transport a développé un graphique pour la mobilité durable qui reprend les trois axes et les interprète en fonction du transport.

Quand on se penche sur les industries en réseau, on constate qu'une quatrième dimension émerge pour laquelle les enjeux de la durabilité sont primordiaux : la dimension technique. Alors que des éléments de la dimension technique se situent sur l'axe économique et l'axe écologique, je suis la proposition de Stéphane Nahrath²⁵ de mettre en exergue les éléments techniques sur un axe à part. Dans le domaine des grandes industries de réseau, la technique joue un rôle coûteux, lourd, décisif. Il est impératif de poser la question de la durabilité des choix politiques opérés et des conséquences à long terme engendrées par les nouveaux mécanismes mis en place. Pour les grands réseaux urbains, l'entretien du réseau et la garantie de son fonctionnement posent des défis importants, particulièrement sur le long terme. Notons qu'il y a cent ans quand les industries de réseaux furent en grande partie nationalisées, les nationalisations étaient très souvent liées à des investissements très lourds, telle l'électrification de réseaux de transports que les exploitants-propriétaires privés ne pouvaient supporter seuls.

²⁴ Vincent KAUFMANN, (1999) "Six propositions pour limiter l'usage de la voiture en ville"

²⁵ NAHRATH Stéphane, CSIKOS Patrick (2006) "Libéralisation des grands services urbains et durabilité" in Vues sur la ville, IRIS-Ecologie, UNIL, Lausanne, p. 3-6 (RI-005)



Graphique 2. Les trois cercles de la mobilité durable, selon l'UITP²⁶

2.5 Cinquième postulat Le cadre d'analyse des régimes institutionnels est pertinent

Le cadre d'analyse lié aux industries de réseau pose l'infrastructure au centre du débat pour se pencher ensuite sur les différents enjeux, les acteurs, les transformations. Il s'agira de trouver un modèle descriptif, susceptible de mettre en exergue les particularités du transport public urbain, qui couvre et le volet « économie d'entreprise » et le volet « service public ». Pour les industries de réseau, à l'exemple de l'électricité, Genoud et Varone distinguent la régulation de premier ordre²⁷ se rapportant aux aspects économiques d'une industrie en réseau et la régulation de second ordre, liée aux questions d'équité et de service public²⁸.

Pour poser le réseau et les services et biens produits grâce à lui au centre de l'analyse, j'ai choisi le modèle heuristique des régimes institutionnels des ressources. Le modèle fut développé par Peter Knoepfel de l'IDHEAP et son groupe de recherche pour analyser la gestion des ressources naturelles. Il se prête également à l'analyse de ressources matérielles ou infrastructurelles. Par analogie, on peut assimiler le réseau de transport public à une ressource matérielle avec les mêmes éléments du modèle qu'une ressource naturelle. Il s'agit en effet de définir les règles d'accès au réseau et la régulation de l'usage des fruits de ce dernier pour les différents acteurs. Un élément important de la régulation étant également le service public.

Le modèle des régimes institutionnels permet d'analyser une ressource sous l'aspect de ses politiques publiques et ses droits de propriété. Si l'on considère le réseau comme une res-

²⁶ UITP (2005) Bringing Quality to Life, The contribution of the public transport sector to sustainable development (MD-008)

²⁷ Christophe GENOUD, Frédéric VARONE (2001) «Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique : le cas de l'électricité», p. 192 (réf. EC-004)

²⁸ Description détaillée du modèle dans le chapitre 3 et analyse du cas empirique dans le chapitre 6

source²⁹, le modèle permet d'identifier les enjeux, les acteurs et les éléments du système pour ensuite les analyser. En un premier temps, il faut identifier les différents éléments du réseau et décrire les fonctions de ce même réseau, ainsi que les interactions entre les différents acteurs intervenant sur le réseau. Les éléments constitutifs du réseau sont facilement visibles pour le transport public ferroviaire. Le transport public urbain est également articulé en réseau, bien que l'infrastructure permettant la circulation soit moins facilement identifiable que le rail. Il sera donc nécessaire de faire une première analyse pour définir de façon univoque les composantes du réseau ainsi que les autres éléments du modèle. Laurent Bridel définit les réseaux en tant que « systèmes maillés de voies ou de conduites servant au transport ; ils font partie intégrante des équipements techniques lorsqu'ils servent au transport de fluides et qu'ils desservent les constructions. En matière de circulation, c'est là l'un des éléments essentiels du système de transport, qui présente toute l'inertie d'une infrastructure constituée au cours des décennies, voire même des siècles. »³⁰

Régime institutionnel des ressources (RIR)	
Policy design	Property Rights
<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs - Modèle d'intervention - Groupes cibles - Instruments d'intervention - Arrangement institutionnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Titre de propriété formelle - Droits de disposition - Droits d'usage - Marketing Rights

Tableau 1. Les composants d'un régime institutionnel, selon Knoepfel, Kissling-Näf et Varone³¹, table complétée

²⁹ Stéphane NAHRATH (2005) "Les enjeux de la libéralisation des grands services urbains" (LI-002)

³⁰ Laurent BRIDEL (1998) Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande, p.115 (RU-004)

³¹ Peter KNOEPFEL, Ingrid KISSLING-NÄF, Frédéric VARONE (2001) Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich (RI-001)

3 Cadre d'analyse



Et puis, il y a la nomenclatura qui s'est dégoté un petit poste tranquille dans une entreprise d'Etat, du genre : transport public ou compagnie d'électricité... Là c'est tapis rouges, petits-fours et « attention fragile » si on te cherche des noises. [...] Mais ce qui force le respect, c'est qu'ici la nomenclatura est populaire.

Axel de Tarlé

Considérer le transport public urbain comme une ressource est une approche originale qui ouvre de nouvelles possibilités pour analyser ce secteur. Dans ce chapitre, tous les éléments du modèle d'analyse sont présentés et développés en détail.

3.1 Le cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources pour les industries de réseau

Principe 1 : le transport public urbain est une ressource infrastructurelle.

Le concept de régime institutionnel des ressources naturelles est une grille d'analyse qui prend en compte les biens et services (B&S) dérivés d'une ressource et analyse le cadre réglementaire régissant ces biens et services. Il ne s'agit pas encore d'une théorie à part entière, mais d'un cadre conceptuel, heuristique, qui dépasse le descriptif pour permettre l'analytique. Une fois présenté le cadre analytique, je serai en mesure de formuler les hypothèses.

Je vais démontrer par la description des différents éléments du modèle que le transport public urbain compte parmi les industries de réseau et constitue une ressource infrastructurelle pour une agglomération. Analogue aux ressources naturelles, on pourra distinguer le stock et le fruit de la ressource, ainsi que les biens et services produits grâce aux fruits. Décrire le transport public urbain ne pourra s'opérer sans choix conceptuels qui devront être vérifiés au cours de l'étude empirique. En effet, le modèle sera validé à l'aide d'un cas concret, en l'occurrence le régime des transport public urbain de l'agglomération biennoise.

3.1.1 Stock et fruits de la ressource transport public urbain

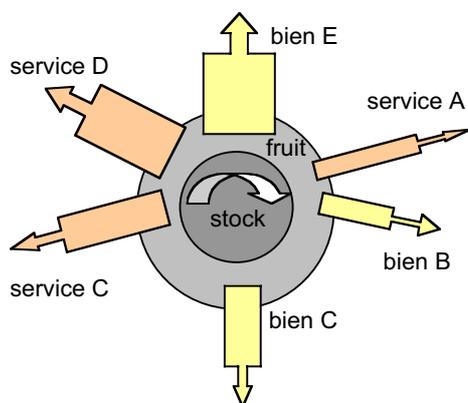
Une ressource naturelle est composée du stock (« resource system » selon Ostrom³²) qui produit des fruits (« flow of resource units »). C'est de ces fruits que les biens et les services peuvent être produits. Tant que la récolte ne dépasse pas la quantité de fruits produits, l'exploitation de la ressource est considérée comme durable. S'attaquer au stock s'avérera fatal, puisque la ressource sera détruite à terme. En un premier temps, elle produira moins de fruits et, à terme, elle risque de disparaître complètement.

Par analogie, on peut associer l'infrastructure d'une industrie de réseau au stock. Pour le transport public urbain, il s'agit donc du réseau qui permet de produire le transport dans un territoire donné. Les éléments constitutifs du réseau, facilement identifiables, sont le **réseau physique (infrastructure)** : les routes, les voies privilégiées pour bus, les aménagements pour bus en site propre telles les baignoires aux arrêts de bus, les lignes aériennes pour les trolleybus et également les dispositifs privilégiant les bus aux feux de signalisation. Les points d'entrées dans le réseau sont essentiels pour permettre aux usagers d'utiliser le réseau. Un réseau sans

³² Elinor OSTROM (1990) cité dans KNOEPFEL, KISSLING-NÄF, VARONE, p.19 (RI-001)

entrée et sortie est sans valeur. Les **points d'entrées et les nœuds**, donc les arrêts et les intersections (point de correspondance entre différentes lignes du même réseau) et leur aménagement, sont des parties intégrantes du réseau. Si l'on s'imagine que différents opérateurs exploitent le même réseau, l'on se rend facilement compte que les points d'entrées et de sorties du réseau ne peuvent faire partie de l'appareil de production d'un seul opérateur, puisque ce dernier pourrait donc opérer une ségrégation et obliger ainsi les autres opérateurs à aménager d'autres points d'entrées dans le réseau. Il est important de distinguer les nœuds qui font partie de l'infrastructure des interfaces qui déterminent le lien d'un réseau avec d'autres réseaux (interconnexion³³). Souvent se trouvent également des éléments du **système d'information aux voyageurs** (statiques et dynamiques³⁴) aux arrêts. Ils appartiennent à l'**info-structure** selon Curien (voir chapitre 2) et font partie du stock dans le modèle des RI. Le **système de distribution** fait également partie intégrante de l'infrastructure et donc du « stock ». Les automates à billets et les points de vente se trouvent aux arrêts, aux interfaces et parfois même dans les véhicules. Du point de vue de l'opérateur, il s'agit d'un outil indispensable pour vendre son service aux usagers. Il pourrait donc être associé à son appareil de production. Dans mon modèle, pourtant, il s'agit d'une composante du réseau, voire du méta-réseau (ceci d'autant plus dans le cas d'une communauté tarifaire intégrale ce qui n'est pas le cas à Bienne³⁵).

La **capacité du réseau** peut être associée **aux fruits** de la ressource naturelle. On peut cueillir autant de fruits sur un réseau que celui-ci peut en fournir sans être surexploité. Dans le cas d'une ressource infrastructurelle, la capacité du réseau permet de produire les services désirés et d'acheminer les biens. Plus un réseau est étendu et plus son maillage est dense, plus sa capacité de charge est étendue. La **densité de l'offre** qui peut être produite sur un réseau correspond également aux fruits. On pourrait aussi dire qu'il s'agit de la possibilité d'être transporté. Le réseau physique du transport public n'est en fait qu'un potentiel du point de vue de l'usager, un potentiel inutilisable pour lui, sans la production d'un service sur ce réseau.



Le stock peut être considéré comme le capital. Le fruit peut être assimilé aux dividendes. Les différents biens et services (B&S) qui peuvent être tirés d'une ressource sont sujet à des rivalités.

Graphique 3. Ressource naturelle renouvelable, tiré de S. Nahrath³⁶

3.1.2 Les usages et les rivalités du transport public urbain

Du point de vue de l'usager, le transport public urbain constitue un système qui lui permet d'accéder à un grand nombre de lieux dans l'agglomération en temps utile. La fonction première

³³ Jean-Marc OFFNER et Denise PUMAIN (1996) Réseaux et Territoires, p. 30 (RU-006)

³⁴ L'information statique aux voyageurs désigne par exemples les panneaux d'information et les horaires de départ imprimés et affichés, alors que le terme de SIV dynamique désigne les systèmes où le contenu des informations change, tout particulièrement les informations sur l'horaire en temps réel.

³⁵ Dans la communauté tarifaire intégrale, tous les titres de transport (billets à l'unité, cartes multi-courses et abonnements) sont valables pour les zones choisies, indépendamment de l'opérateur.

³⁶ Stéphane NAHRATH (2005) « Des politiques de l'environnement classiques vers les régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) (RI-004)

du réseau de transport public urbain est donc **le transport de personnes** d'un point de l'espace à un autre. Il s'agit de l'usage principal qui est fait d'un réseau de transport public. Pour emprunter les transports publics l'usager paie un prix, conscient qu'une partie des frais du système est couverte par le biais des impôts.

Mais le réseau en tant que ressource infrastructurelle remplit d'autres fonctions. Nous avons vu qu'il structure le territoire, compose et recompose l'espace, définit accès et prix fonciers. Le réseau des transports publics est un élément constitutif de la situation d'un emplacement. De plus, le réseau peut servir de support pour d'autres usages, telle la publicité aux arrêts, par exemple, ou sur les véhicules.

Entre les différents usages du transport public urbain, des rivalités sont habituelles. Ainsi, le service de ligne est en concurrence avec les courses spéciales produites avec le même parc roulant, mais vendues plus cher au particulier qu'une course de lignes. De même, courses scolaires et courses de lignes peuvent être en concurrence par rapport à la capacité du système. La publicité sur ou dans les véhicules est parfois perçue comme une rivalité. Les usagers du transport collectif n'apprécient guère des vitres recouvertes par la publicité et se sentent dérangés par des publicités intercalées aux informations destinées aux passagers.

3.1.3 Les enjeux de reproduction

Le concept des régimes institutionnels était développé pour expliquer la gestion des ressources naturelles. Comme je l'ai décrit auparavant, une ressource naturelle est composée du stock qui produit des fruits pour sa reproduction. Pour les ressources matérielles et infrastructurelles, il est évident que l'on ne peut pas parler de reproduction. Pourtant, des processus comparables se déroulent si l'on veut assurer les biens et les services fournis par une ressource infrastructurelle à long terme. Il s'agit en l'occurrence de renouveler périodiquement l'équipement qui permet de fournir les biens et les services, d'assurer son entretien. Pour garantir la capacité de production d'un réseau, il est nécessaire de l'entretenir, de le renouveler, le moderniser.

La sécurité constitue un des éléments clés des systèmes de transport. Elle est étroitement liée à l'entretien et la modernisation continue de l'infrastructure. La sécurité engendre un coût, et implique un nombre suffisant de personnel. Il s'agit également de suivre de près l'évolution technique dans d'autres secteurs, les technologies de communication, par exemple, sont essentielles pour le transport collectif. Il faut équiper le réseau avec les info-structures nécessaires qui peuvent permettre d'augmenter sensiblement sa capacité. Un réseau mal entretenu ne permettra plus, à terme, la circulation des flux dans les conditions désirées (sécurité et capacité avant tout).

3.1.4 La rareté

Alors que l'infrastructure une fois mise en place est toujours disponible, les biens et services que l'on peut en tirer ne le sont pas toujours. Le transport sur le réseau est uniquement assuré à certaines heures de la journée et sa quantité varie selon les jours de semaine et les saisons. Il peut donc y avoir des périodes de rareté, durant lesquels, peu de transport est offert. Si la disponibilité dans le temps est assurée, il y a bien des lieux dans l'agglomération qui ne bénéficient pas de transport collectif. Ils ne sont pas couverts par les mailles du réseau, et la ressource disponible en principe ne l'est pas dans leur secteur.

La rareté peut également affecter la disponibilité de l'énergie pour faire fonctionner le système de transport. Diesel ou électricité peuvent manquer momentanément. La discussion sur les particules fines en l'air de l'hiver passé a montré à quel point, la collectivité est sensible à l'utilisation de la ressource naturelle « air » par les différents usagers, tel le transport collectif.

3.2 La régulation de la ressource du transport public par le biais des droits de propriétés et des politiques publiques

Principe 2 : le transport public urbain est régulé par le biais de politiques publiques et de droits de propriétés.

La théorie des régimes institutionnels (RI) dépasse l'analyse des politiques publiques (policy design) puisqu'elle ajoute l'analyse des droits de propriétés (property rights) à la réflexion. La gestion d'une ressource ne dépend pas uniquement des limites du cadre légal posé par les politiques publiques, mais autant des droits d'usage et de disposition dont bénéficient les propriétaires de la ressource. Ce cadre d'analyse qui s'avère très pertinent pour les ressources naturelles, opérant le transfert de la protection à la gestion des ressources, est tout aussi pertinent pour l'analyse de ressources matérielles et infrastructurelles. Les recherches menées par l'équipe des professeurs Peter Knoepfel et Stéphane Nahrath de l'IDHEAP³⁷ montrent que les grandes industries de réseaux se prêtent à une analyse en tant que ressources infrastructurelles par le biais des régimes institutionnels (RI). C'est également ce cadre d'analyse que j'ai choisi pour mettre en exergue les transformations et leurs conséquences dans le transport public urbain.

Le concept des RIRN développé par l'équipe de recherche du Professeur Knoepfel permet de qualifier un régime et d'analyser son évolution, voire sa pertinence. A la base de deux variables, la cohérence et l'étendu, on distingue quatre types de régime : un régime inexistant, simple, complexe et intégré. Les RI sont définis d'après leur étendue, c'est-à-dire le nombre absolu de biens et de services régulés par le régime à un moment donné du temps, et par la cohérence d'un régime. Si les deux variables sont élevées, on se trouve en face d'un système intégré. Pour le moment, le système intégré est encore un idéal théorique. Mais, nous trouvons des RI qui s'en approche lentement. Stéphane Nahrath souligne que plus on se rapproche d'une situation de régime intégré, plus les chances de créer des conditions d'usage durable de la ressource sont importantes³⁸. La cohérence d'un régime institutionnel est définie par la coordination existant en son sein. La cohérence interne concerne les deux éléments du régime institutionnel que sont le policy design et les droits de propriété séparément. Il y a donc cohérence interne si les différents éléments du policy design sont coordonnés entre eux, de même pour les droits de propriétés. La cohérence externe intervient au niveau de la correspondance entre policy design et système régulateur. Elle est réalisée si les groupes cibles définis par les politiques publiques comprennent les acteurs pourvus de droits de propriété³⁹.

3.2.1 La régulation du transport public urbain avant 1996

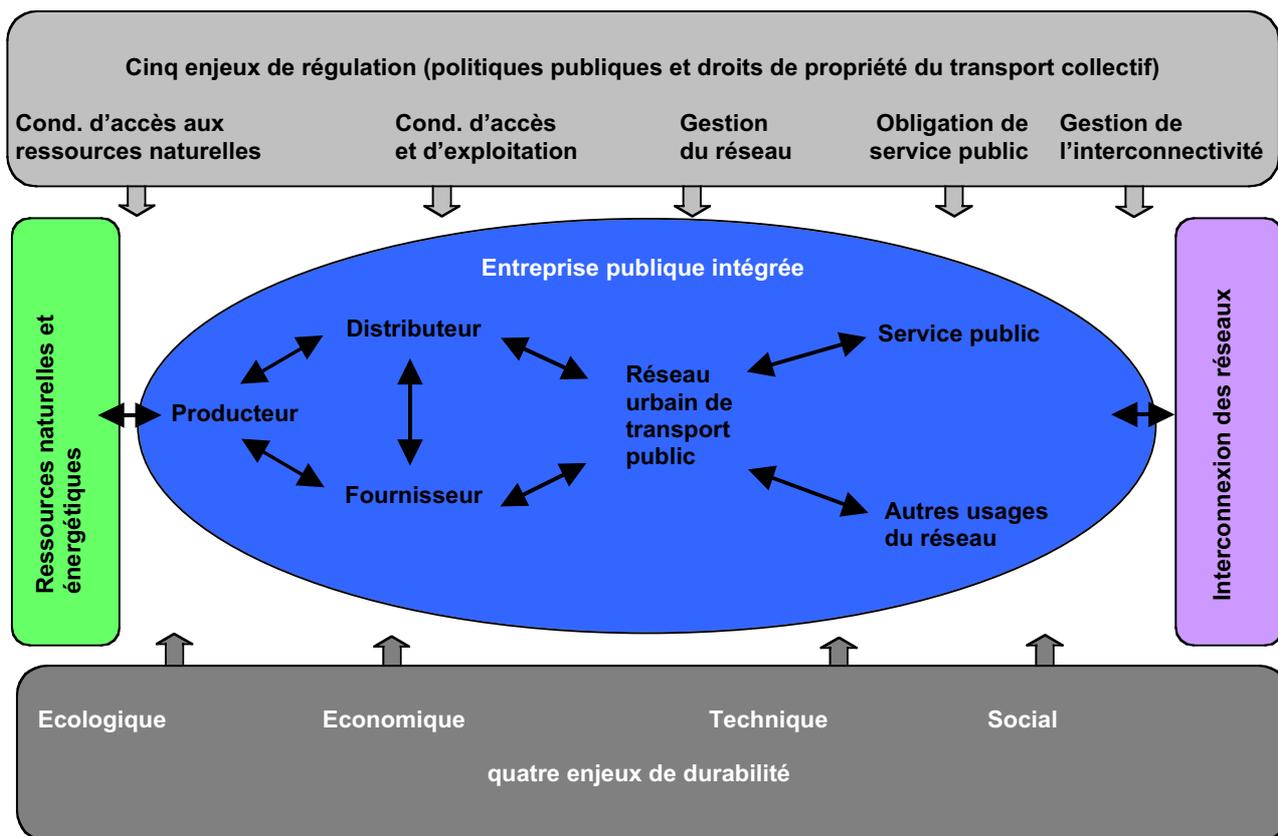
Le transport public est affaire d'Etat. Les opérateurs doivent être titulaire d'une concession fédérale pour avoir le droit de transporter des marchandises et des voyageurs ou être des régies fédérales (Poste et Chemins de fers fédéraux-CFF). Les régies municipales, souvent en charge du transport urbain, doivent également être en possession d'une concession qui leur assure le monopole local du transport et stipule les exigences et les obligations à remplir par les opérateurs.

³⁷ Peter KNOEPFEL, Ingrid KISSLING-NÄF, Frédéric VARONE (2001) Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich (RI-001)

³⁸ Stéphane NAHRATH (2003) « Les régimes institutionnels de ressources naturelles comme approche alternative » (RI-003)

³⁹ MARIETHOZ Marc , SAVARY Jérôme (2004) Des droits sur l'air ?, p. 17 (RI-002)

Le transport public étant considéré comme une fonction des collectivités ou des pouvoirs publics, le financement se fait par le biais de la Confédération, des cantons et des communes. L'attribution de fonds est différente selon le genre de trafic (trafic national, trafic régional et trafic local) et selon l'opérateur en charge de la ligne : CFF, PTT, chemin de fer concessionnaire, entreprises d'autobus ou de trolleybus concessionnaires. En général le trafic local, donc les systèmes de trams et de bus urbains, ne bénéficie pas de soutien fédéral, ni pour l'exploitation ni pour les investissements. Les opérateurs reçoivent des subventions pour l'exploitation et profitent d'aides aux investissements à fonds perdus, voire de prêts sans intérêts. Ceci ne pose pas problème, puisque les concessions assurent à ces mêmes entreprises le monopole d'exploitation de l'infrastructure, et l'Etat exerce son contrôle par le biais de son rôle de propriétaire. Graphiquement, l'organisation du transport collectif urbain avant 1996 se présente ainsi :



Graphique 4. *Modèle du monopole public pour le transport collectif (service public « organique »)*

Les opérateurs de transport public, contrôlés par l'Etat, s'occupent autant de la production et de la distribution du service « transport » que de l'entretien de grande partie du réseau. Pour ce qui est du ferroviaire, les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) sous contrôle étatique sont les propriétaires du réseau (infrastructure et info-structure). Ils définissent également le volume de l'offre et l'horaire détaillé. Le transport public sur route utilise l'infrastructure de la route qu'il partage avec d'autres usagers⁴⁰. Les autres éléments du réseau, tel appareil à billet, info-structure etc., sont en possession des opérateurs. Ce sont également eux qui s'occupent de leur entretien et leur renouvellement

⁴⁰ Voir tablelle des acteurs dans l'annexe 9

3.2.2 La régulation du transport public urbain depuis 1996

Dans les années 80, les travers du modèle d'organisation en monopoles ont commencé à peser de plus en plus lourd, particulièrement l'incapacité du transport collectif à faire face à la montée de la voiture individuelle en tant que mode de transport privilégié. La loi sur les chemins de fer (LCdF) définit le cadre juridique prépondérant à l'organisation des transports publics des voyageurs. La révision de 1996 modifie sensiblement les rapports entre la Confédération, le canton et les entreprises de transport, notamment pour ce qui est de l'offre et de la demande au niveau du trafic régional, par chemin de fer et par bus. Les principales réformes sont les suivantes : dorénavant, Confédération et cantons passent commande de prestations de transports régionaux auprès des entreprises de transport (ETC) et, ce qui est nouveau, auprès des CFF et des services d'autobus postaux, et s'acquittent aussi ensemble, du paiement des prestations. Les entreprises de transport jouissent d'un mandat de prestation, au lieu de recevoir des subventions. La nouvelle loi fédérale aiguise la concurrence et oblige les entreprises de transports à faire les efforts nécessaires pour être sélectionné. L'indemnisation des coûts non couverts par les recettes est fixée à l'avance. La loi n'est pas rétroactive sur la couverture du déficit. Les mandats prévoient que la responsabilité des coûts et des recettes incombe entièrement aux entreprises de transport. Un éventuel bénéfice doit être mis en réserve pour la couverture d'éventuelles pertes futures⁴¹.

Les lois cantonales subissent des modifications pour adapter la régulation aux nouvelles conditions fédérales. La loi sur les transports publics (LCTP) du canton de Berne, par exemple, est révisée en 1993 et entre pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Elle prévoit que le Grand Conseil arrête l'évolution de l'offre des transports publics tous les quatre ans. Ayant connaissance des souhaits des usagers et des conséquences financières qu'ils pourraient engendrer, le Parlement cantonal est en mesure de décider du volume et des prestations de l'offre. Il décide également la mise à disposition des moyens financiers pour les transports publics régionaux et locaux. Alors que la Confédération exclut une participation au trafic local, le canton de Berne met sur pied d'égalité le transport collectif local et régional. La modification des politiques publiques réglant le transport public privilégie donc la libéralisation pour dynamiser le secteur, du moins une libéralisation partielle.

Le processus pour passer d'un système opérant avec des monopoles territoriaux à un système dans lequel différents opérateurs sont en concurrence sur un même réseau est amorcé. De pair avec ce processus, va la transformation des entreprises de transport, qui doivent devenir des acteurs avec une orientation vers l'optimisation de leur profit, telle une entreprise privée. En contrepartie, elles perdent le contrôle sur différents éléments du système. Les transformations actuelles posent la question de l'intégration des entreprises, intégration fonctionnelle et intégration territoriale.

Avec la 1^{ère} étape de la réforme du chemin de fer en 1999, les CFF furent transformés en société anonyme spéciale. Ils sont restés propriété de l'Etat fédéral, mais jouissent d'une plus grande autonomie. Les Transports publics biennois (TPB) furent sortis de l'administration municipale pour devenir une entreprise autonome le 1^{er} janvier 2001. Ils appartiennent encore aujourd'hui entièrement à la ville de Bienne.

⁴¹ Réserve pour pertes futures selon art. 64 de la LCdF.

3.3 La libéralisation analysée par le biais des régimes institutionnels

La libéralisation amorcée du transport public urbain en Suisse (et en Europe) affecte profondément l'organisation, les responsabilités et les enjeux de tout le système « transport public » pour une agglomération. La transformation de la régulation socio-politique pour assouplir, voire abolir les restrictions de mise sur le marché force les différents acteurs à se repositionner. Par la libéralisation du transport public, le législateur veut dynamiser ce secteur. La concurrence mise en place pour satisfaire les besoins en biens et en service de transport de la clientèle devrait augmenter l'efficacité, mais également l'efficacité du transport public.

Le modèle des régimes institutionnels, adapté par Stéphane Nahrath de l'IDHEAP et son équipe pour les grands services urbains place le **réseau** au centre. Il s'agit par analogie du stock et des fruits d'une ressource naturelle⁴². D'un côté se trouvent les **opérateurs** qui produisent un service sur le réseau et de l'autre côté se trouvent les **usagers** du réseau qui profitent du réseau par le biais des services fournis par les opérateurs. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2.1, le réseau physique défini par sa topologie et sa capacité (infrastructure) fonctionne grâce au réseau d'information qui s'y superpose. Cette info-structure permet aux opérateurs de produire leurs services sur le réseau et informe les usagers sur les possibilités d'utilisation. Dans le modèle, je parlerai d'**accès** pour désigner les règles qui permettent aux différents opérateurs de produire des biens et des services sur le réseau et d'**usage** pour désigner l'utilisation que les voyageurs font des services produits sur le réseau. Cette utilisation du terme « accès » limite sa portée par rapport à la description géographique que l'on peut faire du réseau ou le terme d'accès se décline en deux fonctions supplémentaires : l'accès au territoire que fournit le réseau à ses usagers et l'accès au réseau des lignes de transport public pour les usagers, défini par les points d'arrêt et la fréquence de service. Pour les besoins de mon étude, je limiterai le terme d'accès à sa définition au sein du modèle : accès des opérateurs au réseau pour produire un service⁴³. Pour ses fonctions spatiales, je parlerai d'accessibilité du territoire et de disponibilité spatiale du transport public pour les usagers.

L'opérateur a en plus besoin d'**énergie**, telle l'électricité et de **ressources naturelles**, comme l'eau, l'air et le sol pour produire des services sur le réseau. Les ressources naturelles et énergétiques sont indispensables pour faire fonctionner le réseau. Souvent pour des raisons historiques, les exploitants traditionnels bénéficient de privilèges en ce qui concerne l'utilisation de ressources naturelles⁴⁴. D'un point de vue systémique, ce dernier élément se situe à l'extérieur du système proprement dit, mais il est néanmoins important pour ma problématique puisque l'exploitation de la ressource naturelle, la production de l'énergie et l'exploitation du réseau de service public urbain sont historiquement liées⁴⁵. Également en dehors du système in stricto sensu se place le lien de notre réseau de transport public urbain avec d'autres réseaux de transport (par exemple trains directs et régionaux). Le transport public urbain est d'autant plus fonctionnel que les points de rupture de charge sont confortablement aménagés et que le changement d'un réseau de transport à un autre est simple. Des éléments tels que les correspondances entre différentes lignes de transport public et l'aménagement des points de transbordement relèvent de l'**interconnexion** du réseau. L'aménagement de ces points de transbordement, leur configuration, l'information sur les différents réseaux, etc., est primordial pour la qualité de la chaîne de transport. L'interconnexion relève du niveau du méta-réseau.

Le réseau compris en tant que ressource infrastructurelle nécessite une gestion durable au même titre qu'une ressource naturelle. Si l'Etat garde le contrôle du réseau et veille à son entretien et son renouvellement, l'exploitation du réseau pourra, quant à elle, être libéralisée. Pour faire fonctionner le système, il est indispensable de réguler l'accès au réseau pour les différents

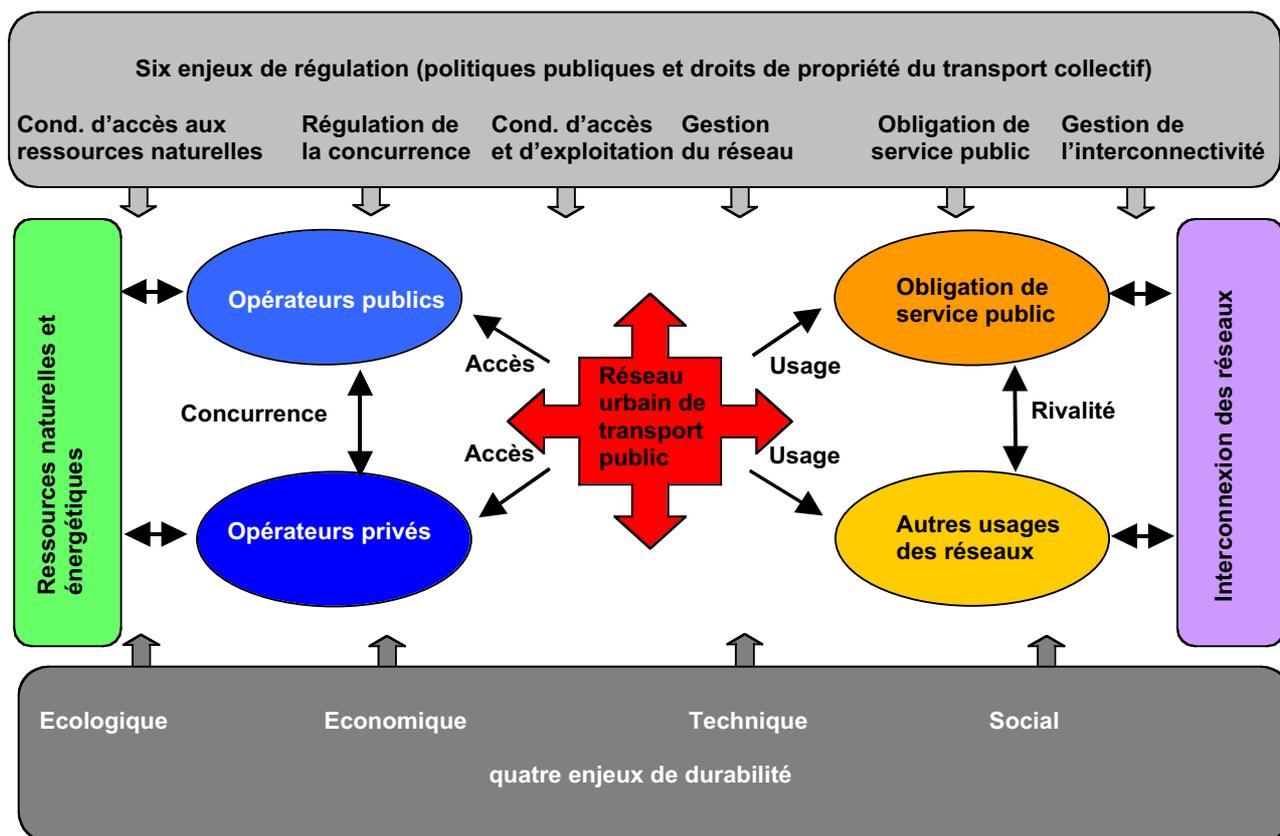
⁴² Voir chapitre 3.1.1

⁴³ Les discussions de la régulation et du prix de l'accès focalisent sur la même interprétation du terme « accès », voir également David FAVRE (2003) Access pricing et régulation ferroviaire. La Suisse face aux expériences européennes (LI-003).

⁴⁴ Citons en exemple le remboursement de la taxe aux carburants

⁴⁵ Ceci est également le cas pour les TPB qui après le rachat par la ville furent placés au même département municipal que les services industriels.

opérateurs qui se font concurrence, ainsi que les droits d'usage des services fournis sur le réseau pour les voyageurs (usagers). On retrouve les définitions de Genoud et Varone que sont la régulation du premier ordre, pour la régulation économique de l'accès de différents concurrents au réseau, et la régulation du deuxième ordre qui relève de l'ordre social avec un rapport primordial au service public, nommée « usage ».⁴⁶ La concurrence entre opérateurs devra s'engager sur le savoir-faire pour produire et acheminer le service désiré par l'utilisateur ; un usager compris comme consommateur, capable de comparer et de choisir, habitué à un certain confort.



Graphique 5. Les éléments et les enjeux de la libéralisation des grands services urbains, tiré de S. Nahrath⁴⁷, et adapté au transport public urbain

3.4 Le processus de libéralisation dans le domaine du transport public urbain

La libéralisation du transport public urbain affecte tous les éléments du système d'organisation et de production du transport. Le défi actuel consiste dans une définition claire et intelligente du marché à libéraliser pour les industries de réseau, situées à cheval entre économie de marché et politique publique.

⁴⁶ Frédéric VARONE et Christophe GENOUD (2001) La libéralisation des services de réseau et responsabilité publique, p.192 (LI-005)

⁴⁷ Stéphane NAHRATH (2005) "Les enjeux de la libéralisation des grands services urbains" (LI-002)

Christophe Genoud et Frédéric Varone dans leur analyse du processus de libéralisation du service de réseau de l'électricité dressent la liste des enjeux de régulation et soulignent la redistribution des responsabilités politiques. Régulation des opérateurs et régulation de la concurrence font partie de la régulation économique de l'Etat qui doit veiller au respect des règles de jeu dans un marché libéralisé. La régulation de l'approvisionnement de base et la régulation du patrimoine public relèvent de la responsabilité sociale de l'Etat.

Dans le modèle, les auteurs identifient six enjeux majeurs de la libéralisation d'une industrie de réseau, tel le transport public urbain :

- Les conditions d'accès au réseau et de son exploitation ;
- La régulation de la concurrence ;
- La gestion du réseau ;
- L'obligation du service public ;
- La gestion de l'interconnexion ;
- Les conditions d'accès aux ressources naturelles pour les opérateurs.

3.4.1 Les transformations des règles du jeu et les six enjeux majeurs de la régulation

Avec les changements législatifs au niveau fédéral dans le domaine des transports collectifs (ferroviaires et routiers) (réforme des chemins de fer, 1^e étape en 1996) et les nouvelles régulations dans de nombreux cantons, les enjeux pour garantir un transport public urbain efficace ont subi de profondes transformations.

A) Les conditions d'accès au réseau et de son exploitation ;

La concession pour exploiter le réseau de transport collectif reste la base légale principale, même après les transformations, contrairement à d'autres systèmes libéralisés, par exemple en Grande-Bretagne, où une concession n'est plus nécessaire⁴⁸. Les décisions juridiques pour régler les litiges suite au changement d'opérateur sur la base d'appel d'offre par les cantons et la Confédération montre qu'en Suisse la coordination entre l'ordonnance fédérale sur les indemnités⁴⁹ et le droit de concession n'est pas encore parfaite. Ceci pourrait être un indice que la séparation entre gestion du réseau et production, voire distribution des services et de biens grâce à ce réseau n'est pas clairement opérée dans la nouvelle législation.

Les nouvelles régulations sur les transports publics étudient minutieusement l'octroi de l'indemnité aux entreprises de transports publics par la collectivité. Elles recherchent la garantie d'une offre de prestation de transports publics suffisante au regard de l'économie publique et de la politique sociale, en engageant des moyens aussi rationnels que possible. Cette mesure joue un rôle très important dans les récentes transformations car elle favorise plus de transparence dans la gestion. Les contrats de prestations entre opérateur et commanditaire (Confédération et/ou canton) sont renégociés chaque année.

B) La régulation de la concurrence ;

La réforme introduit la concurrence, ou du moins une compétitivité considérable entre les opérateurs. La compétition est perçue comme un facteur susceptible de réintroduire une dynamique positive et un regain de créativité dans la production de prestations de transports publics.

⁴⁸ Il est intéressant pour une meilleure compréhension de brièvement regarder le système britannique, où le service de transport est fourni indépendamment par chaque opérateur sans passer par la construction d'un réseau d'offre qui consiste en la fabrication d'un horaire concerté et éventuellement cadencé pour l'ensemble des services des différents opérateurs. Le service sur le réseau le plus simple, c.-à-d. la ligne, est encore relativement facile d'usage, par contre le transbordement aux nœuds (différentes lignes de bus) ou aux interfaces (correspondance intermodale) est quasiment impossible, du moins en un temps utile. L'absence de coordination et d'informations incite les gens à choisir d'autres moyens de transports (Résultats des discussions de l'auteur sur le réseau de transport urbain britannique avec les représentants de Merseytravel à Liverpool en septembre 2005).

⁴⁹ Ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer (OI-PAF) du 18 décembre 1995, révisée le 25 novembre 1998

Cette concurrence connaît cependant certaines limites dans la mesure où il s'agit ici de fournir un service public et que par conséquent certains critères et normes continuent à encadrer l'activité. Sur le plan économique et financier, le degré de concurrence dans le secteur reste fonction de la quantité des ressources dont les cantons disposent pour financer les transports publics régionaux.

Le canton de Lucerne est le seul canton suisse à prévoir la mise au concours périodique de réseaux et de lignes de transport public. Tous les autres cantons se gardent cette possibilité pour les cas, où une offre annuelle proposée par un exploitant en place ne saurait satisfaire leurs attentes. Déjà aujourd'hui il est pourtant possible qu'un opérateur fasse une offre spontanée par rapport à l'exploitation d'un réseau de transport. C'était le cas en 1999 pour la région ouest de l'agglomération de Thoune⁵⁰. Il est évident qu'actuellement, la concurrence est utilisée comme moyen de pression pour forcer l'innovation et l'amélioration continue du service fourni par les opérateurs. Les procédures mises en place depuis 10 ans ne satisfont pas encore pour gérer des appels d'offre périodiques. Les responsables néerlandais⁵¹ ont mené des études pour évaluer si des comparaisons périodiques (benchmarks) menaient à de meilleurs résultats que les soumissions régulières. La situation en France et en Suède⁵² montre que les soumissions régulières peuvent conduire à l'élimination conséquente de petits opérateurs, pour se retrouver en face de quelques multinationales spécialisées dans le transport collectif avec une puissance considérable.

C) La gestion du réseau

Un système d'organisation qui permet la concurrence dans le dessein d'améliorer l'efficacité du transport collectif urbain doit être conçu de façon à garantir la cohésion du transport public. La production de biens et de services se fait sur un réseau de transport qui est le véritable noyau du transport public (rail ou route, lignes interconnectées, ainsi que distributeurs de billets, systèmes d'information aux voyageurs, etc.). Garantir son entretien, son renouvellement et l'accessibilité pour tous les opérateurs constitue les conditions indispensables pour garantir un service de qualité à long terme. Conserver le patrimoine public pour en tirer le meilleur usage en faveur de la collectivité devient un des enjeux majeurs pour l'Etat.

Actuellement, les opérateurs en place, issus des entreprises de transport public intégrées, gèrent la plus grande partie du réseau. Propriétaires des rails et pour les TPB des lignes aériennes du trolleybus, autonomes pour les réseaux de distribution, indépendants en ce qui concerne les systèmes d'informations aux voyageurs, les opérateurs contrôlent les décisions essentielles en ce qui concerne l'infrastructure et l'info-structure du réseau. Uniquement par rapport au réseau de service, les entreprises ont dû céder leur pouvoir de décision aux commanditaires. Ce sont avant tout les agglomérations et dans le cas bernois, le canton, qui gèrent le volume et la configuration de l'offre en transport public. Le tracé des lignes et la fréquence des bus et trains sont décidés par eux. Il s'agit d'un processus itératif entre pouvoirs locaux, canton et opérateurs pour définir l'offre en transport collectif. L'ordonnance fédérale sur l'horaire prévoit d'ailleurs une consultation publique pour l'horaire, ce qui montre l'étroitesse de la marge de manœuvre pour les opérateurs dans la production et la distribution du service.

D) L'obligation du service public;

Le transport public remplit des fonctions importantes pour les agglomérations. Il est en plus un facteur primordial pour rendre l'espace et les différents services et activités qui y sont localisés accessibles pour tous les habitants d'une région, une fonction que la voiture ne peut remplir puisqu'elle n'est pas disponible pour les enfants ou les personnes très âgées. Le transport collectif remplit donc également une fonction de service public. Ce dernier consiste, par exemple, dans des éléments contraignants pour les opérateurs sur la tarification et la desserte de base.

⁵⁰ Suite à une offre spontanée de Car postal, les lignes de bus dans la partie ouest de l'agglomération de Thoune furent mises au concours. Finalement, l'opérateur principal en place a gagné l'appel d'offre, alors qu'il était légèrement plus cher, puisque la qualité proposée était jugée supérieure.

⁵¹ Guy HERMANS, Guy, Arjen STOELINGA (2003) Competition in Dutch Public Transport (BM-006)

⁵² En France, les gros opérateurs (Véolia et quelques autres) viennent d'être condamnés par l'autorité de surveillance de la concurrence pour s'être partagés les marchés.

La coordination avec l'aménagement du territoire et la promotion de l'intermodalité, pour faire face à la concurrence par la voiture individuelle sur le marché de la mobilité, pourraient également être associées au service public, bien qu'elles remplissent également des fonctions par rapport à la gestion de l'interconnectivité.

Selon Crozier, le but principal de « l'état modeste » est de fournir un service public efficace à l'ensemble de la société. Il dit : « Le problème n'est pas que l'Etat soit efficace en soi, mais que les rapports entre Etat et société soient tels que celle-ci obtienne les services nécessaires et soit véritablement aidée par une bonne gestion publique. »⁵³ Il s'agit de la responsabilité politique du second ordre selon Genoud et Varone⁵⁴.

E) La gestion de l'interconnectivité

Des éléments telles que les correspondances entre différentes lignes de transport public et l'aménagement des points de transbordement relèvent de l'interconnexion du réseau.

L'aménagement de ces points de transbordement, leur configuration, l'information sur les différents réseaux, etc., est primordial pour la qualité de la chaîne de transport. C'est finalement la qualité du transport de porte-à-porte qui influencera la décision de l'individu en faveur du transport collectif au détriment de la voiture. Veiller à la qualité de la chaîne de transport compte parmi les responsabilités de la collectivité au niveau du méta-réseau.

La mise en place de la concurrence pose le défi de la coordination entre les différents opérateurs. Ce problème n'est pas nouveau en soi, depuis longtemps, les différentes entreprises doivent coordonner leurs horaires, leurs systèmes d'information et aménager des points de rupture de charge de concert. Nouveau est le positionnement des opérateurs. Alors que jusqu'en 1996, ils agissaient en tant que monopolistes, ils sont maintenant des concurrents. Il faut se démarquer dans son marché, se rendre indispensable, l'échange d'information devient donc moins attrayant, voire dangereux.

Si maintenant, l'autorité doit s'occuper de l'aménagement et de la gestion de l'interconnectivité, il s'agit d'acquérir de nouvelles compétences. Le système zurichois, proche de l'organisation allemande pour les agglomérations en communautés de transport⁵⁵, prévoit une gestion des réseaux de transports dans une agglomération par un acteur unique, proche de l'Etat. L'interconnexion et la bonne gestion de la chaîne de transport compte parmi ses responsabilités premières.

F) Les conditions d'accès aux ressources naturelles pour les opérateurs

Les CFF possèdent leur propre système de production et de distribution de l'électricité. Pour les villes, c'était souvent un seul département municipal qui était responsable de l'électricité, du gaz et du transport. Typiquement à Bienne, le département de la police et des services municipaux gérait le transport public urbain. Les gains substantiels par la fabrication et la vente de l'énergie (électricité, gaz) ont directement été investis dans l'exploitation du transport public. La question du coût de l'énergie se posait donc essentiellement pour le pétrole. Et là encore, les entreprises de transport public bénéficient de conditions favorables, puisque la taxe sur les carburants leur est restituée.

Avec la nouvelle organisation des transports publics, également en ville de Bienne, l'accès au courant électrique n'est plus gratuit. De l'autre côté, les TPB pourraient choisir un autre fournisseur et distributeur d'électricité, par exemple les forces motrices bernoises (FMB-BKW) au lieu du service de l'énergie Bienne (ESB).

⁵³ Michel CROZIER cité dans FINGER Matthias, RUCHAT, Bérangère (1997) "Le New Public Management: Etat, administration et politique", p. 40 (TO-001)

⁵⁴ Voir chapitre 2.5

⁵⁵ Communauté de transport = Verkehrsverbund, par exemple ZVV, à la différence de la communauté tarifaire qui gère uniquement la coordination des tarifs

3.4.2 La nouvelle configuration des acteurs

Depuis la réforme de 1996 de la loi sur les chemins de fer, les responsabilités sont redistribuées et les acteurs trouvent de nouvelles zones d'influence. La réforme entraîne un glissement d'une situation dans laquelle l'acteur public, qui est l'Etat, et qui était prédominant tant par l'activité de son administration et la propriété de la plupart des opérateurs que par la maîtrise des droits et des finances, voit son rôle aussi bien que son statut, modifié sous la pression, notamment de l'accroissement du poids de la ressource information. La réforme limite donc les compétences de l'Etat et les concentre sur un rôle plus stratégique. Le modèle avec un acteur monopoliste de l'avant réforme, intégrant toutes les procédures de gestion de la ressource transport public est abandonné. Pour le trafic conduit par les régies fédérales, voire municipales, la transformation implique une extension du pouvoir cantonal. La différence sur les intérêts en présence ne se fonde pas seulement sur la taille et le statut juridique de l'opérateur, mais aussi au sein du réseau régional d'acteurs.

A) La modification du rôle et du statut de l'Etat

Les nouvelles législations fédérales et cantonales s'appuient sur les principes de la concurrence et de la commande. Le paiement des subventions pour gommer les déficits des entreprises de transport public, a été remplacé par une négociation des indemnités à l'avance pour une quantité définie de transport collectif. Si la qualité du service commandé ne correspond pas aux souhaits de la Confédération ou des cantons, la mise au concours de lignes, voire de réseaux entiers, est possible. L'Etat joue son rôle au niveau de la régulation et de la commande de prestations. Telle la Confédération, le canton de Berne est actionnaire de plusieurs entreprises de transport public. La superposition des rôles de propriétaire, de régulateur et de gestionnaire d'une partie du réseau est problématique.

La **Confédération** dans la réforme joue son rôle par le truchement de l'office fédéral des transports (OFT). Il est le représentant de la Confédération auprès du canton et contresigne avec celui-ci les conventions de prestations. Les intérêts de la Confédération sont pluridimensionnels. Il veille au bon déroulement de la réforme afin que le système de transport public connaisse une évolution positive. Il s'investit à moderniser et restructurer le secteur pour justifier tout son intérêt en tant qu'acteur institutionnel primordial dans la politique des transports. La Confédération reste le régulateur principal dans le domaine des transports publics régionaux, elle se distance par contre du transport collectif urbain. Elle reste aussi le propriétaire du plus grand opérateur de transport public suisse, les CFF. Les concessions pour tout le transport public sont attribuées par la Confédération. De plus, la Confédération est le garant essentiel pour la politique de durabilité et les divers engagements nationaux, telle la signature du protocole de Kyoto.

Les **cantons** se sentent très concernés par la réforme. Différents cantons ont adapté leurs lois pour assumer le nouveau rôle qui leur est attribué dans le trafic public régional. L'augmentation et l'amplification des responsabilités dans la mise en place d'un système de transport public régional fiable et efficace, reste la principale préoccupation des cantons. Dans le cadre d'appel d'offre, les cantons peuvent examiner les offres de plusieurs entreprises de transport, et passer commande à l'entreprise économiquement la plus avantageuse. Le canton de Berne, par exemple, est l'acteur principal dans les commandes de prestations sur son territoire. Il remplit également le rôle de régulateur principal pour le transport public urbain où il instaure les mêmes règles valables que pour le trafic régional. De plus, il remplit certaines fonctions de gestionnaire du réseau, dans la mesure où il gère l'accès au réseau, les conditions d'exploitations par le biais des commandes de prestations et définit le volume et la qualité de l'offre en transport public, autant au niveau urbain que régional.

La **ville** se trouve dans un tout nouveau rôle. Alors qu'elle était propriétaire du réseau, gestionnaire, producteur et distributeur de transport public dans son agglomération jusqu'à présent, sa fonction est limitée à celle de propriétaire de l'opérateur principal au sein de l'agglomération, les Transports publics biennois. Alors que dans le domaine de la gestion du territoire et de la mobilité individuelle, elle a gardé une grande partie de son autonomie, elle ne gère plus le transport public de façon indépendante. Les autres communes de l'agglomération n'avaient déjà jusqu'à

présent qu'une influence limitée sur la gestion et la production du transport public urbain. Et pourtant ils participaient en partie aux frais du transport collectif. La nouvelle loi cantonale régule la participation financière de toutes les communes de façon équitable, et offre avec la **Conférence régionale de transport** la possibilité de participer à la configuration de l'offre.

B) L'utilisateur, entre consommateur et citoyen

Pour l'utilisateur, la valeur du système dépend des facteurs de qualité et de prix, mais avant tout de la qualité de la desserte, donc de la cohérence du système. Cette cohérence est indépendante de la couleur du bus, c.-à-d. de l'exploitant qui fournit le service. Pour l'utilisateur, il est essentiel que le maillage du territoire soit dense (accessibilité spatiale), que les véhicules se suivent régulièrement et de façon relativement rapprochée (accessibilité temporelle) et que les nœuds du système soient fonctionnels (qualité des interfaces et des points de transbordement). Le transport public doit être sûr et fiable. La sécurité et la ponctualité sont des critères de qualité importants quand il s'agit d'influencer les pratiques de transport en faveur de la mobilité collective. L'utilisateur doit pouvoir se fier à la chaîne de transport s'il veut se déplacer dans le territoire (horaire cadencé et systèmes tarifaires compatibles).

Dans le transport public, l'utilisateur bénéficie d'une certaine liberté de choix déjà depuis le milieu des années 50. Avec l'ascension de la voiture individuelle et sa distribution de plus en plus large, le taux de motorisation en Suisse, en 2000, dépassait les trois quarts de la population, peu d'utilisateurs sont des captifs qui n'ont pas d'autre choix que le transport collectif. L'introduction de la concurrence n'offre pas un choix plus large à l'utilisateur. Durant la durée limitée du contrat et/ou de la concession, l'opérateur bénéficie d'un monopole d'exploitation sur le réseau, la concurrence se joue pour l'obtention du mandat de prestation et permet à l'Etat de choisir le meilleur opérateur. Mais l'utilisateur bénéficie indirectement de la nouvelle situation de concurrence, parce que les opérateurs cherchent à le séduire. Il est vu en tant que client et différentes améliorations ces dernières années s'adressent directement au consommateur. Souvent l'utilisateur porte une double casquette, puisqu'il est également citoyen et contribue par le biais de ses impôts au financement du transport public en tant que service public.

C) Les entreprises de transport en concurrence

La nouvelle compétition a forcé les entreprises de transport collectif à se transformer, à devenir plus actives, à remplir leur rôle d'entrepreneurs, à focaliser l'attention sur le marché et les consommateurs. Ces dix dernières années, l'offre a été améliorée dans de nombreuses régions, en volume et en qualité. En cinq ans, les Transports publics biennois ont, par exemple, accru le nombre de kilomètres parcourus de plus de 7 %, étendu les heures de service et augmenté le nombre de passagers de plus de 7 %⁵⁶. Les opérateurs fournissent le transport proprement dit des personnes et de biens. Ils produisent également des courses spéciales. Les différents moyens de production permettent aux opérateurs d'y parvenir. Y comptent les véhicules (bus et autobus) et leur équipement technique, le garage pour stationner les véhicules et l'atelier pour assurer leur entretien, ainsi que les moyens de communication entre central et véhicules pour assurer la sécurité et le bon déroulement du transport. Les opérateurs peuvent avoir des activités annexes qui ne concernent pas l'exploitation du réseau, par exemple la gestion d'immeubles ou le service de gestion pour des tiers. De plus, ils tirent d'autres biens du réseau, telle la vente d'espaces publicitaires.

Pour le moment, dans le transport public urbain en Suisse, seules les routes et le volume de l'offre sont sous contrôle de l'autorité. En milieu urbain, la municipalité est responsable de l'aménagement et de l'entretien des routes, également des voies pour bus et de la signalisation prioritaire aux feux et le canton définit l'offre. Les autres éléments physiques du réseau sont encore aujourd'hui propriété de l'opérateur en place⁵⁷, tels les appareils à billets, les systèmes d'informations aux voyageurs, les lignes aériennes pour le trolleybus. Les opérateurs défendent le statu quo pour garder le plus grand contrôle possible du réseau qu'ils considèrent comme un

⁵⁶ Il s'agit d'une augmentation de 7,2 % entre 2000 et 2005. Probablement plus, s'il on prend en compte le changement de système de comptage qui se monnaie par une baisse des chiffres absolus d'environ 5 %.

⁵⁷ Voir également chapitre 3.4.1 C

moyen de production indispensable pour le service « transport ». Dans le cas biennois également, les TPB occupent le rôle d'opérateur dominant pour le transport public urbain et contrôle en plus le système de distribution pour les billets et les abonnements qui dépassent le réseau exploité par les TPB.

La réforme amène la ville à focaliser ses efforts sur ce qui lui appartient. Elle se trouve pour cela dans l'obligance d'accorder toute l'importance à ce qui est sa propre propriété où elle peut exercer une influence directe. Sous cette rubrique, on a recensé entre autres les arrêts de bus, les routes communales, et les transports publics biennois. Pour bien mener son action la ville s'investit dans les arrêts de bus, les feux de circulation et les voies de bus. Il faut cependant noter que le contrôle de l'offre en transport public fournit par son entreprise lui échappe, alors que la ville reste entièrement compétente en matière d'aménagement du territoire.

Les opérateurs se focalisent sur de nouvelles priorités. En premier lieu, il faut assurer la survie de l'entreprise qui n'est plus garantie par une situation de monopole publique. Ensuite, une meilleure exploitation permettant d'augmenter l'efficacité et également une meilleure image auprès du client dans le sens « marketing ». Des solutions essentiellement économiques sont privilégiées, l'opérateur misant sur l'écologie et la responsabilité sociale uniquement quand elles offrent des avantages au niveau de l'image ou sont exigées par les autorités. Ces dix dernières années, pratiquement toutes les entreprises de transport actives dans le marché suisse se sont doté de département marketing et communication, qui dépassent de loin la publicité et l'information produit, pour assurer la présence dans leur marché historique.

3.4.3 L'entreprise intégrée dans le processus de libéralisation

Par le passé, les entreprises de transport étaient organisées en entreprises intégrées. Ceci veut dire que le réseau, les droits d'usage du réseau et de vente de services produits sur le réseau, ainsi que la production même de ces services était assurée par une seule entreprise, détenteur d'une concession fédérale. Comme je l'ai mentionné auparavant, ces entreprises étaient souvent propriétés de l'Etat, véritables régies étatiques ou dominées par un actionariat composé de communes, cantons et de la Confédération.

	Dimension verticale (fonctionnelle)	Dimension horizontale (territoriale)
Intégration	A	B
Segmentation	B, C	A, C

Légendes :
 A : régime « monopole fonctionnel » d'avant 1996 en Suisse
 B : régime « idéal type » avec séparation entre gestion du réseau et exploitation, mais avec une gestion unique du réseau et du service public⁵⁸
 C : régime complètement libéralisé, où les entreprises sont en concurrence directe, sans gestion coordonnée du réseau⁵⁹

Tableau 2. Intégration et segmentation des entreprises et de leur marché

La transformation du monopole naturel à un marché libéralisé est uniquement amorcée. Elle implique la transformation de l'organisation de la propriété et de la politique. On observe donc un changement de l'entreprise-proprétaire du réseau avec un monopole d'exploitation vers une entreprise en concurrence avec d'autre utilisatrice du réseau. Alors que jusqu'à présent, l'entre-

⁵⁸ Des systèmes qui s'en rapprochent sont en place en Suède et en Hollande (mise au concours périodique, contrôle du réseau par l'autorité de transport).

⁵⁹ Le système britannique fonctionne dans ce mode, l'Etat contrôle uniquement le service public qui est fourni séparément des autres services de transport. Le client ne bénéficie pas de chaîne de transport.

prise concessionnaire avait le contrôle de tout le processus de production du transport, de la définition de l'offre à la mise en place et l'entretien de l'infrastructure, pour produire et fournir le service elle-même, elle se trouve maintenant en concurrence avec d'autres opérateurs sur son réseau historique. Souvent les entreprises intégrées opéraient seule dans un secteur géographique et l'exploitation de ce périmètre faisait partie intégrante des droits octroyés par la concession. Un marché libéralisé a pour conséquence des entreprises qui ne gèrent plus tous les éléments du système, pour se concentrer sur la production et la diffusion du service, (segmentation fonctionnelle) et permet en principe une présence de plusieurs opérateurs dans un même périmètre géographique. Ceci ne doit pas forcément être le cas, bien des pays européens optent pour une exploitation du réseau par un seul opérateur durant une période déterminée. Ainsi, une certaine cohésion du système peut être garantie. Il y aurait donc segmentation fonctionnelle, mais l'intégration horizontale reste conservée.

3.5 L'impact de la libéralisation du transport public urbain sur la durabilité

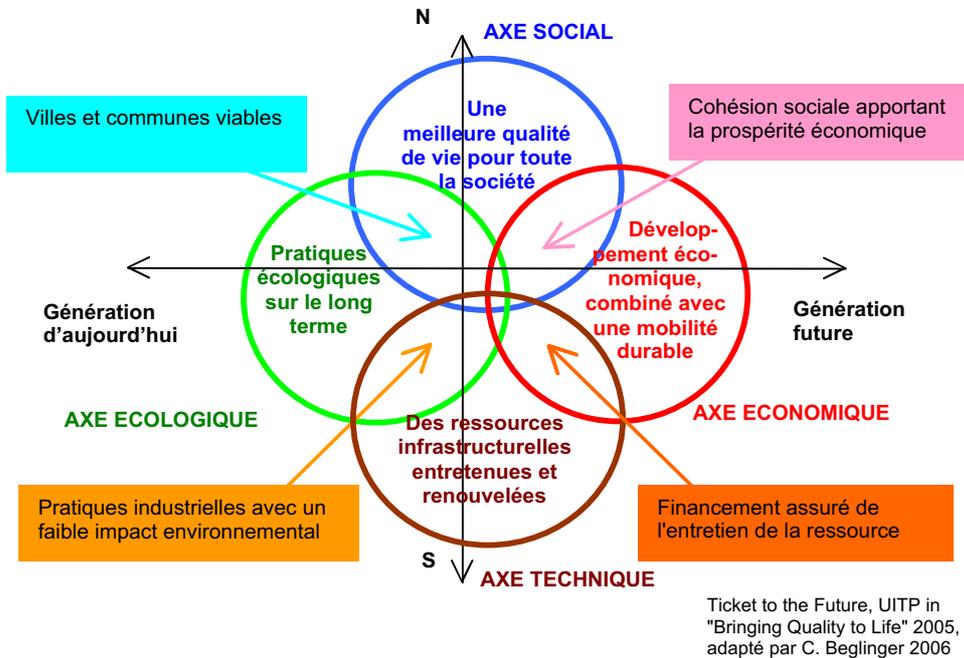
La transition d'un système de transport public urbain basé sur des monopoles publics et locaux, à une organisation avec des opérateurs publics et privés mis en concurrence pour augmenter l'efficacité et l'efficience du transport collectif, influence les impacts du transport public urbain sur les axes de la durabilité. D'une part, les rôles des acteurs par rapport aux objectifs à atteindre et aux priorités à observer ont changés, d'autre part, une coordination réorganisée devient nécessaire pour atteindre les objectifs. La loi révisée sur le transport public du canton de Berne stipule dans l'article premier : « La présente loi a pour but de garantir une offre de prestations de transport publics suffisante au regard de l'économie publique et de la politique sociale en engageant des moyens aussi rationnellement que possible. Elle vise une diminution de la pollution de l'environnement et de la consommation d'énergie et l'encouragement d'une urbanisation ordonnée »⁶⁰. La loi bernoise se réfère aux dimensions de la durabilité, ce qui montre que le transport public exerce une influence directe sur les différentes dimensions de la durabilité.

La loi bernoise vise une meilleure performance du transport public. Elle ne se limite pas simplement à l'équation « qualité de l'offre = performance » et encore moins à « rendement financier = performance ». Alors que la qualité de l'offre et du service et les questions de rendement sont pertinentes, elles devront être mises en perspective avec une palette de critères supplémentaires pour couvrir un champ plus large de la performance (employés, décideurs, usager, service public, aménagement du territoire...). Je vais décliner la performance du système transport public urbain selon les axes de la durabilité. Dans le modèle, je travaille avec quatre axes de la durabilité pour mettre en exergue l'importance de la durabilité technique du réseau en tant que ressource infrastructurelle. En plus des axes économique, social et écologique, je vais donc me pencher également sur l'axe technique. Il s'agit d'analyser le système transport public urbain pour l'agglomération, sans se limiter à une analyse ligne par ligne. L'effet « réseau » du transport public constitue un de ses facteurs clé de performance (chaîne de transport).

Pour décortiquer les différentes dimensions d'un transport public urbain durable, je me suis penché sur différents systèmes d'indicateurs qui ont été développés ces dernières années. Il est évident que les postulats du système MONET constituent la base de mes réflexions. S'y ajoutent des systèmes développés dans le cadre du PNR 41, des évaluations pour Rail 2000 et les réflexions menées au niveau européen. Il est bien évident que dans la partie empirique, je me limiterai à quelques indicateurs pour montrer l'influence de la régulation transformée sur la

⁶⁰ Loi sur les transports publics du canton de Berne, 16 septembre 1993, Art. 1 Al. 1 et 2

performance du transport public urbain, une analyse de tous les indicateurs pertinents dépasserait de loin le cadre de mon analyse.



Graphique 6. Quatre dimensions de la durabilité par rapport au régime institutionnel du transport public urbain

Un transport public urbain équilibré sur les quatre dimensions devrait permettre de trouver des réponses adéquates aux défis formulés par le développement durable :

- Une cohésion sociale apportant la prospérité économique ;
- Des pratiques industrielles avec un faible impact environnemental ;
- Des villes et des communes viables ;
- Le financement assuré pour l'entretien des ressources infrastructurelles.

3.5.1 Une meilleure qualité de vie pour toute la société

La dimension sociale couvre différents aspects du système transport public urbain, comme l'accessibilité du territoire pour tous les citoyens. Le service public qui couvre des régions également défavorisées et offre un niveau de prix abordable à toutes les couches de la population est un élément essentiel sur l'axe social, autant que la coordination avec l'aménagement du territoire et la planification de la mobilité individuelle pour augmenter la cohésion du territoire. Le but principal de l'Etat modeste selon Crozier est de fournir un service public efficace à l'ensemble de la société. Il dit : « Le problème n'est pas que l'Etat soit efficace en soi, mais que les rapports entre Etat et société soient tels que celle-ci obtienne les services nécessaires et soit véritablement aidée par une bonne gestion publique. »⁶¹

⁶¹ CROZIER Michel (1997) « La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique » in FINGER Matthias, RUCHAT Bérange, Pour une nouvelle approche du management public, p. 40 (TO-001)

Ces dernières années, on observe une volonté des responsables de services publics de rompre symboliquement avec le modèle des services publics réputé dépassé. Un des éléments clé de ce modèle est le principe d'égalité de traitement de tous les bénéficiaires d'un service donné. En effet, d'un point de vue de l'entrepreneur, il faudrait définir des segments de clients différenciés pour leur offrir des produits adaptés à leur besoin avec un prix négocié. Pourtant, Gilles Jeannot rend attentif au danger lors de la recherche d'un partage entre standardisation et différenciation avec le souci d'être plus proche des besoins du client. Les responsables peuvent « sous-estimer les vertus de robustesse associées à la quête tant symbolique que pratique des qualités de standardisation du service. »⁶²

La dimension sociale concerne les différents acteurs actifs dans le système transport public. Ainsi, la forme d'organisation de l'autorité de transport et le degré de participation qu'elle offre aux citoyens. Le canton de Berne, a par exemple, réorganisé la participation publique pour la définition de l'offre pour mieux intégrer les désirs des usagers. Les opérateurs, mais également le canton mesurent régulièrement la satisfaction des usagers. Il y a l'utilisateur - client et citoyen : sa sécurité objective et subjective, son intégrité en tant qu'être humain, donc un transport sans ségrégation (race, genre, handicap). Au niveau des entreprises, les conditions d'engagement sont déterminantes en ce qui concerne la responsabilité sociale interne. Les entreprises traditionnelles sont devenues autonomes et les conditions d'engagement ne sont plus les mêmes qu'auparavant. Les TPB ont élaboré avec les représentants des employés une convention collective de travail qui est entrée en vigueur en janvier 2001.

3.5.2 Un développement économique, combiné avec une mobilité durable

Le discours politique est dominé par les questions économiques et financières. En juillet 2006, le Conseil fédéral a encore une fois décidé de diminuer les coûts du transport public, alors que différents rounds pour des économies substantielles ont déjà été assumés par l'ensemble des acteurs du transport collectif suisse. Il ne faut pas oublier que les déficits toujours grandissants du transport public, sans réelle augmentation de son efficacité, par exemple par des gains de part de marché importants, ont fourni des arguments importants pour mettre en place la transformation du système monopoliste du transport public. On verra par dans l'étude empirique (chapitre 6) si le gain en productivité souhaité s'est vraiment produit.

Au niveau économique, il s'agit donc d'augmenter l'efficacité du système transport public : offrir plus de prestations avec les mêmes moyens, voire à moindre coût. D'une part, il faut adapter les prestations aux besoins et d'autre part il faut augmenter la productivité. Mesurer les taux d'occupation des lignes, calculer le taux d'autofinancement de lignes ou de réseaux, mettre en place une tarification efficace, optimiser les travaux d'entretien et de renouvellement.

L'optimisation économique recèle le danger qu'elle domine toutes les autres considérations. Ainsi, la mise en place de filtres à particules pour les bus diesel augmente le coût de l'entretien des bus. Il faut donc faire une pondération pour privilégier l'une ou l'autre dimension de la durabilité. En l'occurrence, le canton de Berne a lancé un programme pour équiper tous les bus qui circulent dans le canton avec des filtres à particules. De même, il n'est pas désirable d'engager que du jeune personnel moins coûteux pour faire des économies, alors que ceci constitue une grave injustice au niveau social.

Si la transition d'un système de monopole vers un système libéralisé, remplit une des exigences de la durabilité tels que l'économie de marché, il sera intéressant à voir si le nouveau régime saura aussi satisfaire aux autres exigences d'un développement durable. Dans la mesure, où la libéralisation du transport collectif en Suisse n'est pas encore achevée, la situation que l'on observe aujourd'hui comporte encore beaucoup d'éléments d'un marché contrôlé. On pourra par contre voir les chances et les risques qui que le processus amorcé comporte pour bénéficier d'un système pertinent de transport public urbain à l'avenir.

⁶² Gilles JEANNOT (1998) Les usagers du service public, p. 22 (SP-002)

3.5.3 Des pratiques écologiques sur le long terme

Les recherches et les analyses montrent clairement que la mobilité est un facteur polluant très important dans nos sociétés modernes. Pour le CO₂, la mobilité motorisée constitue un défi majeur, mais également pour le NO_x et les particules fines, la mobilité compte parmi les grands pollueurs. S'y ajoutent la pollution sonore, l'utilisation de l'espace, la transformation du paysage, etc. Le transport public est moins problématique que le transport motorisé individuel, mais il pose également problème, par exemple en ce qui concerne le bruit et la consommation de ressources non renouvelables.

Malgré les exigences augmentées au niveau financier, il faut veiller à diminuer l'impact écologique du transport public urbain. Les nouvelles technologies, particulièrement pour les véhicules routiers, contribuent à l'amélioration du transport collectif dans ce domaine. Ils engendrent par contre des coûts supplémentaires, du moins au moment de leur introduction. Les réflexions de certaines entreprises, pour mieux coordonner la mobilité douce et les transports publics, pourraient contribuer à améliorer la chaîne de transport sans augmenter les émissions nocives.

3.5.4 Des ressources infrastructurelles entretenues et renouvelées

Par rapport au modèle d'analyse basé sur le régime institutionnel, je limite l'analyse de la nouvelle dimension technique aux éléments du réseau ; les questions techniques qui se posent pour l'appareil de production de l'opérateur sont essentiellement liées à l'axe écologique. L'entretien du réseau pose des problèmes particuliers. Pour le transport public ferroviaire, ceci est encore bien plus visible. Les investissements sont lourds, coûteux, se décident sur le long terme et influence directement la capacité du réseau (croisements des trains, vitesses possibles, signalisation). Pour le transport public urbain, nous l'avons vu, la définition du réseau est plus délicate. Toutefois, les questions d'entretien de système de distribution, d'arrêt de bus, d'aménagement de points de transbordement et de voies de bus se posent tout autant. Ce n'est pas uniquement une question de coûts, mais également une question de savoir-faire et de maîtrise technologique quand on sépare les opérateurs du gestionnaire du réseau. Le transfert du savoir et du savoir-faire doit absolument être assuré.

3.5.5 Les dimensions de la durabilité en face des différents acteurs

Il est évident qu'un système de transport public durable doit répondre aux exigences générales de la durabilité. Toutefois, chaque acteur met en avant d'autres considérations. Le point de vue objectif sera difficile à définir. Il s'agit en effet, de trouver un équilibre entre différentes aspirations.

4 Questions de recherche et hypothèses



Paradoxalement d'ailleurs, ce sont les deux pays les plus touchés, la France et l'Allemagne, qui sont le plus opposés à la libéralisation des services. Il faut croire que les fantasmes ont la vie dure.

Axel de Tarlé

Les questions de recherche et les hypothèses vont me permettre d'analyser le cas empirique. En partie, il s'agit d'hypothèses qui ont mûri au fil de mon activité professionnelle, en partie elles se sont profilées à l'horizon lors de lectures scientifiques.

4.1 Questions de recherche

Pour le travail de diplôme du DESS, je me limite à deux questions de recherche, formulée chacune en trois volets. Le premier groupe concerne le régime institutionnel pour le transport public urbain et sa transformation. Le deuxième groupe se rapporte aux enjeux de la nouvelle régulation et à son influence sur la durabilité. Il est évident que la problématique pourrait être déclinée en questions plus détaillées dans le cadre d'une recherche plus approfondie. Un des objectifs principaux de cette étude est de valider le modèle explicatif des régimes institutionnels des ressources pour le transport public, et de mettre en exergue les enjeux les plus importants de la nouvelle régulation en vue de travaux de recherches futurs.

Question de recherche 1A :

Quel est l'impact des transformations de régime sur les acteurs et leur configuration, ainsi que sur les règles de jeu ?

Question de recherche 1B :

Comment cette transformation s'est-elle opérée et où se trouve les processus de transformation maintenant ?

Question de recherche 1C :

Est-ce que le nouveau régime institutionnel favorise l'innovation dans le domaine du transport public urbain ?

Question de recherche 2A :

Quel est l'impact de la transformation du régime sur la durabilité ?

Question de recherche 2B :

Quels sont les enjeux de régulation majeurs à moyen ou long terme ? Quels risques recèle le processus de libéralisation ?

Question de recherche 2C :

Est-ce que la nouvelle organisation du transport public urbain permet de concurrencer la mobilité motorisée individuelle ?

4.2 Les hypothèses de recherche

Les questions de recherche sont basées sur un certain nombre d'hypothèses. Les hypothèses sont issues de connaissances acquises au cours du DESS, mais également basées sur plus de 10 ans d'expérience dans le domaine du transport collectif, avec des fonctions diverses, autant du côté de l'autorité régulatrice que de l'opérateur en pleine transformation. Quatre hypothèses majeures sont déclinées en différentes hypothèses plus détaillées. Le travail de recherche devrait permettre d'affirmer ou de réfuter un certain nombre des hypothèses suivantes :

A Pour la gestion du transport public urbain, la régulation de la propriété est tout aussi déterminante que les politiques publiques.

- A1 La coordination entre les politiques publiques, par exemple l'attribution de mandat de prestation, et les droits de propriété est insuffisante dans le domaine du transport public urbain.
- A2 Le fait que le réseau appartienne toujours aux opérateurs historiques, du moins en grande partie, recèle des dangers pour le processus de libéralisation et la qualité du service public.
- A3 La crise des finances publiques provoque des luttes d'attribution de fonds, au détriment d'une régulation conséquente de la libéralisation.
- A4 La propriété de réseau présente dans un premier temps un avantage comparatif pour l'opérateur concerné. A moyen terme, cet avantage pourrait se transformer en risque majeur pour le système, et également pour l'opérateur historique.

B La libéralisation implique un changement majeur du régime institutionnel. Les acteurs se retrouvent dans de nouvelles fonctions.

- B1 L'Etat n'est pas en mesure de contrôler le marché du transport public et de veiller à ce que la gestion du réseau soit faite de façon durable uniquement par le biais de la régulation.
- B2 Le « unbundling » est un élément indispensable de la libéralisation. Mais, il recèle le danger de la perte de cohérence pour le système de transport public dans son ensemble.
- B3 Le rôle de la communauté tarifaire est susceptible de subir des transformations, car la gestion en commun de titres de transport exige un échange intense d'informations, pas forcément compatible avec les objectifs des opérateurs en situation de concurrence.
- B4 La nouvelle concurrence entre opérateurs recèle le danger que le concurrent principal qu'est la mobilité individuelle se fait oublier.
- B5 Les territoires, fonctionnels et institutionnels, ne sont pas cohérents. Il en résulte des problèmes de coordination, particulièrement entre aménagement du territoire et organisation de l'offre en transport collectif.
- B6 Le transport public urbain aurait besoin d'un coordinateur pour intégrer les différents aspects du développement urbain. Mais, il n'existe pas.

C **En Suisse, le processus de libéralisation pour le domaine du transport public urbain est uniquement amorcé.**

C1 Le client-consommateur profite du régime de transition actuelle puisque tous les partenaires essaient de se profiler. L'offre actuelle en transport public urbain est meilleure à Bienne qu'il y a 10 ans.

C2 Dans le transport public urbain, il n'existe pas de vision consolidée des éléments constitutifs du réseau et donc de la régulation de la propriété pour ces éléments.

C3 Les réseaux de transport public dans l'agglomération biennoise ne sont pas clairement définis. Leur périmètre non plus.

C4 Pour le moment, les différents acteurs tablent sur des transformations en leur faveur et font des investissements dans une rente de situation (spéculation sur le modèle d'organisation futur).

D **La libéralisation et le processus de unbundling ont des impacts décisifs sur les différents axes de la durabilité.**

D1 Il existe un lien entre le régime institutionnel pour la gestion du transport public urbain et l'impact du transport collectif sur la durabilité.

D2 La libéralisation privilégie l'optimisation économique, au détriment de la durabilité sociale, écologique ou technique et de la cohérence du système de transport public.

D3 L'interconnexion souffre de la nouvelle régulation. Ni le régulateur, ni les opérateurs ne se sentent réellement concernés par l'optimisation de la chaîne de transport.

D4 La libéralisation contribue à augmenter l'efficacité du transport collectif urbain. Par rapport à l'efficacité du système, le constat est plus nuancé.

D5 Le renouvellement de l'infrastructure et les investissements techniques dans le réseau sont essentiels pour la durabilité du système de transport public.

D6 Pour garantir l'exploitation durable du réseau et l'accès aux différents opérateurs, l'Etat doit contrôler le réseau. Seul un Etat puissant peut jouer le rôle de coordinateur indispensable.

5 Dessin de recherche et démarche pour l'analyse empirique



Ah sacrés Français, toujours prêts à s'entre-déchirer dès qu'il s'agit d'idéologie, de concepts.

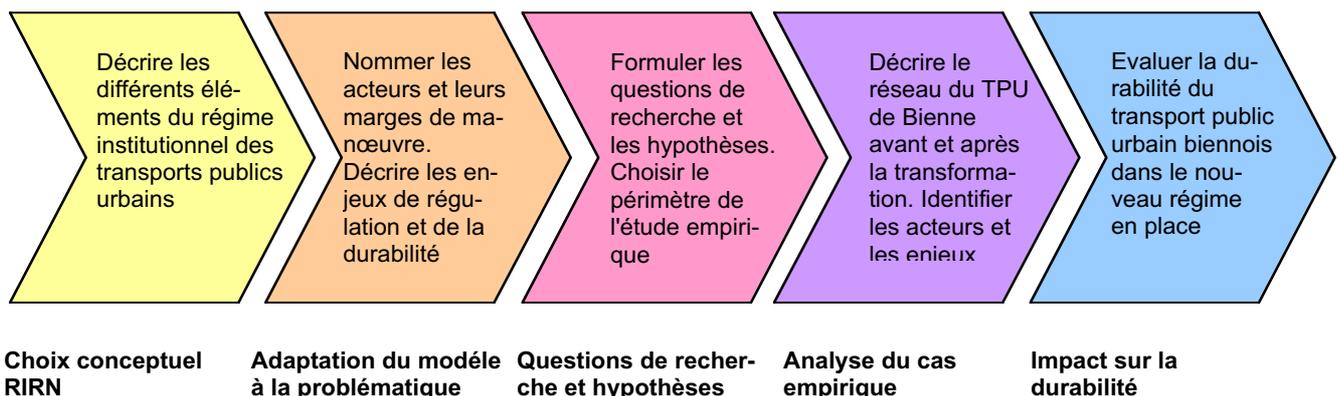
Axel de Tarlé

Maintenant que le modèle des régimes institutionnel pour l'analyse du transport public urbain est en place, il faut planifier l'étude empirique avec l'objectif d'obtenir des réponses à mes questions de recherche.

5.1 Démarche

Basé sur le concept des régimes institutionnels de gestion des ressources, j'analyse la transformation de la régulation du transport public urbain. Je me limiterai à un cas concret qui me permettra de mettre en exergue les différents résultats de la transformation du régime.

La démarche se compose des étapes suivantes : adapter le modèle des régimes institutionnels des ressources naturelles et l'adapter à une industrie de réseau, tel le transport public urbain. Identifier les enjeux de régulation, la marge de manœuvre⁶³ des acteurs et l'impact sur la durabilité. Pour décrire la réalité observée, je construis d'abord un idéal type du régime institutionnel pour le transport public urbain. La description de la régulation d'un cas concret du transport public me permettra d'identifier le régime institutionnel et de le décrire grâce au modèle. Il sera intéressant d'évaluer la durabilité du nouveau régime en place grâce à la grille d'indicateurs que je vais construire. Les indicateurs me permettront essentiellement de montrer comment le nouveau régime influence les différents axes de la durabilité par rapport à la situation d'avant. L'analyse que je vais faire peut être représenté par un diagramme basé sur le modèle des processus (workflow):



Graphique 7. Etapes de travail pour la recherche

⁶³Voir également Beglinger, Ebone Pem, Gaspoz et Hausammann (2005) Qui détient le pouvoir dans le domaine du transport public urbain? L'agencement des acteurs dans le monde des transports collectifs, analysé à l'aide du RIRN» (TU-016)

Après la description du régime en place pour réguler le transport public urbain dans l'agglomération biennoise avant 1996, je me pencherai sur le régime institutionnel mis en place après les transformations légales: nouvelle loi cantonale sur les transports publics, révision de la loi fédérale sur les chemins de fer et séparation des Transports publics biennois de l'administration municipale.

La transformation de la régulation d'un secteur, tel le transport public urbain, change les enjeux et force les acteurs à se repositionner. Ils auront de nouvelles possibilités d'interventions et des responsabilités redéfinies. Par rapport aux nouveaux enjeux de régulation, il sera intéressant de voir comment les acteurs se positionnent. Comment seront gérés le service public, l'usage du transport, l'accès au réseau pour les différents opérateurs, la concurrence, et autres. L'analyse de la situation biennoise montrera que le nouveau régime mis en place ne correspond pas à l'idéal type d'un régime libéralisé d'une industrie de réseau. Il sera donc important de montrer les différents éléments constitutifs du modèle, et leur régulation de façon détaillée pour comprendre le régime en place actuellement.

Dans une deuxième phase de l'analyse, j'essaie de mesurer l'impact du régime transformé des transports publics urbains sur les différents axes de la durabilité. Il s'agira de construire un système d'indicateurs susceptible de renseigner de l'impact sur la durabilité du nouveau régime. Ce sera essentiellement par rapport au nouveau régime actuellement en place que j'essayerai de répondre à mes questions de recherche, tout en décrivant l'évolution positive ou négative qui a eu lieu depuis le changement de régime.

5.2 Périmètre d'étude

Pour répondre à ces questions, j'ai choisi le cas de la Ville de Bienne et de son entreprise de transport collectif, les transports publics biennois. Ce cas me paraît intéressant puisque les Transports publics biennois sont devenus autonomes suite aux transformations de régime, et les mécanismes de décision ont fortement changé.

Bienne est une ville de moyenne importance, située à cheval entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Deuxième ville du canton de Berne, elle est caractérisée par un tissu industriel dense et une production de technologie de pointe et de précision. Ces dernières années, des entreprises du domaine de la communication se sont établies à Bienne et ont contribué à la variété des couches sociales. La Ville de Bienne compte 50'000 habitants, l'agglomération desservie par les TPB presque 90'000 habitants. Le bassin d'emplois compte environ 240'000 habitants. Bienne, jadis desservie par un tram, présente une offre dense en transport public, fournie par des autobus et des trolleybus. Pour le trolley, les Transports publics biennois (TPB) sont seuls à l'exploiter, les autobus sont conduits par Car postal, ABM et les TPB.

Pour l'aménagement du territoire, les communes de l'agglomération sont regroupées en région d'aménagement du territoire (Bienne-Seeland). L'offre en transport collectif est discutée et des mesures sont proposées par la Conférence régionale des transports Bienne-Seeland-Jura bernois (CRT 1). La communauté tarifaire en place regroupe les opérateurs actifs dans le périmètre et les deux cantons concernés, Berne et Soleure, et englobe toute la CRT, plus les communes soleuroises du réseau des Transports publics de Granges et environs (réseau du BGU) et les communes neuchâteloises du Landeron et de Lignièrès.

5.3 Méthodologie

5.3.1 Le cadre théorique du régime institutionnel

Le concept de régime institutionnel des ressources naturelles est une grille d'analyse qui prend en compte les biens et services (B&S) dérivés d'une ressource et analyse le cadre réglementaire régissant ces biens et services. Il différencie deux composantes : les politiques publiques (policy design) et les droits de propriété (property rights). Pour l'analyse des industries de réseau, tel le transport public urbain, le modèle des régimes institutionnels des ressources naturelles est adapté aux ressources infrastructurelles. Le chapitre 3 explique le modèle d'analyse des régimes institutionnels adaptés aux transports publics urbains dans le détail.

5.3.2 Mesure l'impact sur la durabilité du transport public urbain

Le développement durable (selon le rapport Brundtland de 1987) est défini comme le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins. Dans les chapitres 2 et 3, la durabilité par rapport à ma problématique des transports publics urbains est discutée. Je vais donc mesurer l'impact du transport collectif urbain dans sa nouvelle forme d'organisation sur les différents axes de la durabilité pour avoir une idée de la pertinence du nouveau régime en place. Se référer à la durabilité me permettra d'éviter le piège d'une vue unilatérale trop concentrée sur un des acteurs impliqués. Le but étant de mesurer l'impact du nouveau régime des transport public urbain dans l'agglomération biennoise par rapport à la somme de tous les acteurs et de leurs attentes respectives.

En effet, il s'agit de ne pas se limiter à l'évaluation de l'efficacité seule. Il ne s'agit pas simplement de l'équation « rendement financier = efficacité », ni même enrichie par l'équation « qualité de l'offre = efficacité ». Alors que la qualité de l'offre et du service et les questions de rendement sont pertinentes, elles devront être mises en perspective avec une palette de critères supplémentaires pour couvrir le champs plus vaste de la durabilité.

Avec les informations recueillies sur le benchmark en Suisse et en Hollande, je suis apte à construire un système de mesure pertinent pour la durabilité du transport public. Il faut se rendre à l'évidence que je ferai des choix, qui sont influencés par mon expérience professionnelle. Certaines caractéristiques ne pourront être quantifiées dans l'étude empirique, puisque certaines données ne sont pas disponibles auprès des commanditaires ou des opérateurs, ou ne seront pas mis à disposition. Il s'agira donc d'apprécier certains aspects de façon qualitative. Pour comparer le nouveau régime actuellement en place avec l'ancienne régulation, je ne disposerai pas non plus de toutes les données. Ceci d'autant plus que certains chiffres ne sont collectés que depuis la réforme de la LCdF.

Dans l'analyse des TPB par le biais des indicateurs, je suis tributaire des données disponibles et tout particulièrement de la qualité comparable de certaines données. Il ne sera pas possible de comparer de façon conséquente une situation avant 1996 avec celle d'aujourd'hui. Les TPB sont devenus autonomes seulement en 2001, ce qui signifie que certaines données existent seulement depuis cette date-là. De même avec des indicateurs comptés et calculés, tels le nombre de voyageurs ou les kilomètres-voyageurs. Ils ne présentent pas une qualité chronologiquement comparable, car des systèmes fiables de comptage furent acquis au courant des années 2002 resp. 2005.

Pour construire un système de mesure pertinent, je me base essentiellement sur le système des indicateurs pour une mobilité durable des grands projets d'infrastructure⁶⁴ et les postulats

⁶⁴ NISTRA (2003) Indicateurs du développement durable pour les projets d'infrastructure routière. Un instrument d'évaluation de projets d'infrastructure routière qui prend en compte les objectifs du développement durable (IN-007)

du système MONET⁶⁵ pour mesurer la durabilité en Suisse. Ensuite, les postulats sont complétés par rapport au domaine spécifique du transport public urbain et détaillés en indicateurs propres à la description et à la mesure.

Code	Objectifs par rapport à la mobilité urbaine	Éléments du transport public urbain concernés	Axe DD	Indicateurs pour évaluer le TPU
G11	Garantir la desserte de base sur l'ensemble du territoire	Configuration du réseau et des arrêts	SOC	Configuration du réseau
		Desserte temporelle	SOC	Configuration des points d'entrée Temps de desserte et horaire
G123	Attractivité aménagements du transport public urbain	Accessibilité du territoire	SOC	Couverture de tout le territoire
		Moyens et langues de communication	SOC	Information aux voyageurs
		Pratiques de mobilité	ECO	Répartition modale
G124	Véhicules adaptés aux handicapés	Accès aux TPB pour tous, inclus handicapés	SOC	Information aux voyageurs
G21	Protéger la santé et le bien-être des humains	Pratiques de mobilité	SOC	Équipement des véhicules
			SOC	Répartition modale
G221	Qualité de l'offre de transport public	Accessibilité du territoire	SOC	Couverture de tout le territoire
		Configuration du réseau et des arrêts, desserte temporelle	ECO	Taux d'occupation
		Pratiques de mobilité	ECO	Répartition modale
			SOC	Evolution trafic
Qualité du service pour l'usager	SOC	Confort et qualité de service		
G231	Condition d'embauche des employés	Contrats collectifs (TPB et canton de Berne)	ECO	Conditions d'emplois CCT
			ECO	Etablissement du CCT quand et comment
			SOC	Comité d'entreprise
			SOC	Indice de Gini et salaires femmes
			SOC	Places d'apprentissage
			ECO	Information interne
			SOC	Formations internes
			Réglementation de la santé au travail	SOC
G241	Qualité de vie sur le territoire	Intégration de l'infrastructure dans paysage urbain	ENV	Configuration du réseau
		Pratiques de mobilité	SOC	Répartition modale
G251	Effets territoriaux de la répartition	Configuration du réseau/ Ségrégation spatiale	SOC	Desserte dans l'espace
			SOC	Coordination avec AT
G311	Aspects liés à la participation de la population	Procédures de participation	ECO	Procédure de l'offre
			SOC	Gestion des réactions clientèle
		Procédures de participation et information des voyageurs	ECO	Relations publiques
RI-DT	Durabilité technique du réseau	Choix de la traction	TEC	Choix de la traction
			TEC	
			TEC	Investissements à long terme
		Infrastructure routière, voies pour bus	TEC	Voies pour bus et signalisation prioritaire
		Intégration de l'infrastructure dans paysage urbain	TEC	Configuration des arrêts
Régulation du patrimoine public et du service public	TEC	Configuration du réseau		
RI-RE	Enjeux de la régulation	Accès aux TPB pour tous, tarification équitable	SOC	Obligation de transport pour tous
			SOC	Tarifification équitable
		Enjeux de la régulation dans système libéralisé	ECO	Procédure de l'offre
			ECO	Situation de concurrence
			ECO	Vitesse de la transformation
		Régulation du patrimoine public et du service public	ECO	Procédure d'autonomisation
		Régulation du patrimoine public et du service public	ENV	Choix de la traction

⁶⁵ Le développement durable en Suisse, indicateurs et commentaires (2003), pp.10-14 (IN-005)

Code	Objectifs par rapport à la mobilité urbaine	Éléments du transport public urbain concernés	Axe DD	Indicateurs pour évaluer le TPU
			TEC	Investissements à long terme
U1	Réduire les atteintes à l'environnement	Transparence de la gestion	ECO	Transparence de la gestion
		Pratiques de mobilité	SOC	Répartition modale
U11	Réduire les polluants atmosphériques	Consommation d'énergie	ENV	Choix de la traction
			ENV	Choix du carburant
		Gestion des déchets et émissions	ENV	Gestion des émissions
			ENV	Gestion des déchets
U131	Utilisation du sol	Infrastructure routière, voies pour bus	ENV	Voies pour bus et signalisation prioritaire
U141	Effets de la fragmentation du paysage		ENV	Utilisation de l'infrastructure routière
U15	Réduire la pollution de l'eau	Gestion des déchets et émissions	ENV	Gestion des émissions
			ENV	Gestion des déchets
U21	Réduire l'impact sur le climat	Choix de la traction	ENV	Choix de la traction
U22	Maintenir la couche d'ozone		ENV	Choix du carburant
U311	Consommation d'énergie	Consommation d'énergie	ECO	Choix de la traction
			ENV	Choix du carburant
U321	Consommation d'autres ressources	Consommation d'espace	ECO	Coopération avec autres opérateurs
		Gestion des déchets et émissions	ENV	Gestion des émissions
W11	Minimiser les coûts	Efficacité et efficacité du transport public	ECO	Taux d'occupation
			ECO	Indemnité par voyageur
			ECO	Taux d'autofinancement
		Enjeux de la régulation dans système libéralisé	ECO	Situation de concurrence
W12	Maximiser les avantages		ECO	Procédure de l'offre
			ECO	Gestion du patrimoine public
		Pratiques de mobilité	ECO	Chaîne de transport
W231	Maximiser les avantages de la desserte améliorée	Transparence de la gestion	ECO	Transparence de la gestion

Tableau 3. Indicateurs pour évaluer la durabilité du transport public urbain

5.3.3 L'analyse du cas empirique

Pour se faire une image claire de la situation avant et après 1996, je profite des discussions d'experts que nous avons mené pour notre travail de semestre, notamment avec le chef de l'office des transports publics du canton de Berne, avec le directeur des transports publics bernois et le secrétaire de la CRT. J'ai complété les entretiens en 2006 et je me suis penché sur des publications récentes dans notre domaine. Grâce à mon activité en tant que responsable de la planification de l'offre à l'office cantonal de 1993 à 1999 et de responsable du marketing et membre de la direction des TPB depuis 2000, j'ai vécu le processus de transformation de près et possède une expérience personnelle des différents enjeux qui se posent aux acteurs impliqués dans le processus. Parmi les discussions autour du régime des transports publics, je citerai notamment :

- Les responsables du transport public hollandais, séminaire « Benchmark » au printemps 05
- Interview de M. Felix Dudler (expert-aménagiste) au printemps 2005
- Interview de M. Christophe Kneuss (directeur TPB) au printemps 2005
- Interview de M. Francis Daetwyler (secrétaire CRT) au printemps 2005
- Interview de M. Jürg von Känel (directeur office cantonal TP) au printemps 2005
- Discussion avec Dr. U. Grünig (expert en gestion d'entreprise) en été 2006
- Discussion avec M. Christoph Herren (directeur office cantonal TP) en été 2006
- Discussion avec M. Hans Kaspar Schiesser (chef de projet UTP) en été 2006

6 Etude empirique: le nouveau régime du transport public urbain dans l'agglomération biennoise



Plus polluer coûte cher, et plus les entreprises vont se moderniser pour réduire au minimum leurs rejets de CO₂. D'ailleurs, on pourrait même imaginer que les écologistes achètent des bons à polluer, dans le seul but de faire flamber les cours du CO₂, et rendre la pollution hors de prix.

Axel de Tarlé

La réalité observable, même celle que l'on croit bien connaître, réserve toujours des surprises. Analyser le transport public urbain dans l'agglomération biennoise par le biais du modèle des régimes institutionnels me permet de découvrir les conséquences de la nouvelle régulation.

6.1 Le processus de libéralisation du transport public urbain à Bienne

Durant la majeure partie du 20^e siècle, l'entreprise publique et la politique se complètent dans un système d'organisation de la mobilité collective. Il faut attendre la fin des années 80 pour voir émerger un débat critique de ce modèle basé sur le monopole d'Etat. L'émergence de cette critique est fortement liée à la croissance inexorable du déficit du système de transport public et à la perte de parts de marché du transport collectif. C'est alors que les concepts liés à l'économie de marché sont portés sur le devant de la scène : libéralisation, privatisation, « unbundling »⁶⁶, concurrence, régionalisation. Les flux financiers divers, ainsi que la palette colorée d'opérateurs actifs dans le transport public suisse qui bénéficie de soutiens financiers, tous plus ou moins publics, laissent supposer des structures de décision et de responsabilité fort complexe⁶⁷. La nouvelle législation, mise en place depuis le début des années 90⁶⁸, structure le système du transport public et uniformise un certain nombre de procédures. C'est également le cas pour le transport public urbain à Bienne.

6.1.1 Bases légales principales

Les principales lois qui régissent le transport public urbain pour l'agglomération biennoise ont connu des adaptations pour le nouveau régime. Le détail de la régulation avant et après 1996 se trouve dans l'annexe 1, particulièrement les ordonnances au niveau fédéral et cantonal.

Niveau fédéral

Loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 avec modification du 24 mars 1995
RS 742.101 ;

Loi fédérale sur l'organisation des PTT du 6 octobre 1960, RS 781.0 ;

Loi fédérale sur le transport public du 4 octobre 1985, RS 742.40 ;

Niveau cantonal

Loi sur les communes du 16 mars 1998, RSB 170.11 ;

Loi sur les transports publics du 16 septembre 1993, RSB 762.4 ;

Niveau communal

Règlement de la Ville de Bienne du 9 juin 1996, RVB RDCo 1001.1⁶⁹

⁶⁶ Matthias FINGER, Serges PRAVATO et Jean-Noël REY (1997) Du monopole à la concurrence (LI-001) Parfois désigné dans la littérature francophone par le terme de désenchevêtrement.

⁶⁷ Voir également Markus GIGER (1991) Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, pp. 38 (TP-006)

⁶⁸ Révision de la loi cantonale sur les transports publics en 1993, suivi de la révision de la loi fédérale sur les Chemins de Fer en 1996.

⁶⁹ Voir également annexe 1

6.1.2 Le régime d'organisation des transports publics urbains à Bienne avant 1996

Le transport public urbain à Bienne et dans son agglomération avant 1996 était assuré par différents moyens de transport. D'une part par rail, dont le train à voie étroite Bienne-Täuffelen-Anet et les deux funiculaires Bienne-Macolin et Bienne Evilard, d'autre part par autobus et trolleybus. Les deux funiculaires étaient exploités par deux sociétés anonymes BM et BE et la ligne à voie étroite par la BTI SA. Des 18 lignes d'autobus, 16 étaient exploitées par les Transports publics biennois. La ligne de bus régionale de Bienne Gare à travers la ville jusqu'à Orpond-Meinisberg était issue d'un train régional à voie étroite et conduite par une SA indépendante, la ABM AG. Car postal opérait une ligne régionale en direction d'Aarberg. Les lignes des TPB ne présentaient pas des horaires cadencés et la desserte du soir n'était acceptable que sur les lignes de trolleybus. Toutes les lignes étaient organisées de façon radiale pour se terminer à la gare principale de Bienne. Là, elles étaient rattachées au réseau national, c'est-à-dire aux lignes régionales et nationales, voire internationales des CFF. Depuis 1992, une communauté tarifaire est active à Bienne, dont les TPB assurent la gestion.

Les Transports publics biennois (TPB) fournissent la plus grosse part du transport collectif urbain. Ils formaient un département de la Direction de la sécurité, de l'énergie et des transports de la Ville de Bienne. Ils faisaient donc partie intégrante de l'administration municipale. Les TPB étaient intégralement subordonnés au Règlement de la Ville de Bienne (RVB). La Ville de Bienne tenait d'ailleurs une comptabilité séparée pour les TPB en vertu de l'article 95 de la loi cantonale sur les communes. Le compte séparé faisait partie intégrante du budget et du compte communal. L'ensemble des installations et des véhicules des TPB faisaient ainsi partie du patrimoine administratif de la Ville de Bienne. Autant la responsabilité pour les moyens de production (véhicules, garage) que pour l'infrastructure (lignes aériennes, arrêts), ainsi que pour la confection de l'horaire incombait à la ville. Il s'agissait d'une organisation intégrée pour le transport public urbain⁷⁰. Il est intéressant à relever que les TPB sont les héritiers de la société privée « Compagnie générale des tramways suisses » TS de Genève qui, en 1877, avait construit et exploité la première ligne de transport public à Bienne – un tramway hippomobile. En 1901, le tram biennois fut racheté et intégré dans l'administration municipale, lorsque de gros investissements devinrent indispensables pour l'électrification du réseau. Et en 1934 l'exploitation du tramway et celle des autobus furent fusionnées pour ne former plus qu'un établissement de transport public urbain. Pour exploiter le réseau de transport public urbain, la Ville de Bienne bénéficiait d'une concession fédérale.

Les TPB étant une partie de l'administration communale, le législatif (Conseil de ville) et l'exécutif biennois (Conseil municipal) prenaient les décisions concernant les TPB en fonction de leurs compétences. On pouvait observer des débats au conseil de ville concernant une augmentation tarifaire de quelques centimes, et des projets de rénovation et de reconstruction du dépôt de 27 millions. Pour les projets d'une telle envergure, c'était le peuple qui devait trancher. La direction des TPB se limitait à cette époque avant tout à la gestion technique : les horaires, les plans de service, l'exploitation au quotidien, la réparation et l'entretien du parc des véhicules. Il n'était pas nécessaire de séduire l'utilisateur. La direction était composée de quelques personnes, la plupart des tâches administratives étant accomplies par l'administration municipale (salaires, etc.). La participation à des projets concernant toute l'agglomération était peu officialisée. Les communes voisines prenaient part aux décisions concernant les lignes qui les desservaient par le biais des négociations de participation financière à la couverture du déficit.

Le réseau des TPB était en principe financé par la Ville de Bienne. Pour les lignes desservant des communes de l'agglomération, la Ville de Bienne avait conclu des accords bilatéraux au fur et à mesure de leur extension, variant beaucoup d'une commune de l'agglomération à l'autre. Certaines lignes régionales bénéficiaient en plus de soutien financier cantonal. Les lignes 70 et 71 menant à Orvin, resp. à Romont dans le Jura bernois recevaient en plus des subventions pour des mesures tarifaires. Alors que la loi cantonale donnait la possibilité de soutenir des entreprises du trafic urbain sous réserve que les villes ne s'en sortaient pas seules, les TPB ne connaissaient pas d'aide pour des investissements. C'était à la Ville de Bienne de trouver les fonds nécessaires. Vers le milieu des années 90, les bâtiments d'exploitation et le parc roulant des TPB étaient vieillots et désuets et présentaient un grand besoin de renouvellement.

⁷⁰ Voir également chapitre 3.2.1

6.1.3 Le régime institutionnel des transports publics urbain à Bienne depuis 1996

L'offre en transport public des TPB a été complètement restructurée pour le changement d'horaire de juin 1997. Les travaux ont été menés par la Ville de Bienne, avec l'objectif notamment de libérer la zone piétonne. Les lignes radiales ont été remplacées par des lignes diamétrales qui passent toutes par la Place de la Gare de Bienne. Plusieurs tronçons de lignes ont été conçus de manière à se compléter, ainsi les tronçons nord des lignes 5 et 6 relient la gare au Centre hospitalier par des chemins différents. Chacune présentant une cadence de 15 minutes, le client bénéficie d'une possibilité de voyage toutes les 7,5 minutes. Actuellement le réseau des TPB est composé de 13 lignes, dont 4 sont des lignes régionales. Les TPB ont mis en place un horaire cadencé et une desserte améliorée en soirée. Trois lignes de bus supplémentaires sont exploitées par Car postal et par ABM, elles quittent le centre-ville pour desservir la partie sud et ouest de l'agglomération. L'entreprise en charge de l'exploitation du train régional entre Bienne et Anet a été intégrée dans la nouvelle société Aare Seeland mobil (asm). Les deux funiculaires BE et BM ont fusionné au tournant du siècle pour former une seule société anonyme, FUNIC SA.

La réforme a apporté beaucoup de changements parmi lesquels : l'octroi de l'indemnité fixée à l'avance, la concurrence et l'ouverture du marché et la modification du rôle et du statut de l'Etat. Le schéma des procédures (Graphique 8) montre le déroulement de la commande de prestation dans le canton de Berne. Il est important de noter que la procédure politique avec la prise en compte des travaux des CRT connaît un rythme de 4 ans, alors que la commande de prestation réglant bon nombre de détails et adaptant l'indemnité financière se répète chaque année. La réforme dans les transports publics à Bienne entraîne la mise en place de nouvelles bases juridiques. Le changement de régime prend place avec la mise en vigueur de la loi révisée sur les chemins de fer le 1^{er} janvier 1996, mais les transformations induites par elle s'étendent au-delà du 1^{er} janvier 2001 quand les TPB sont devenus autonomes. En effet, le processus de transformation du régime institutionnel est en cours, mais bien des régulations n'ont pas encore été adaptées au régime de la libéralisation.

Pour le transport urbain également, le canton de Berne convient des mandats de prestations avec des entreprises de transport. De leur côté, les communes peuvent commander des prestations supplémentaires auprès de ces entreprises, à condition que les dépenses supplémentaires non couvertes soient prises en charge. Le canton octroie des indemnités pour des investissements (en particulier l'acquisition des véhicules, l'amélioration de la sécurité des passages à niveau et leurs suppressions, la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement) et pour l'exploitation (prestations commandées par le canton). Le canton a la possibilité de mettre au concours des lignes, des parties de réseau ou des réseaux entiers si les offres des entreprises en place ne donnent pas satisfaction⁷¹.

Le canton finance les différentes lignes du transport régional et du transport local, sur la base des offres de prestations qui lui sont soumises annuellement par les entreprises de transport, et se base pour juger les propositions, sur le taux d'autofinancement et la fréquentation des lignes. Les règles sont clairement établies par la loi et les ordonnances, et le Grand Conseil du canton de Berne fixe tous les quatre ans le volume de transport public qui fait partie de l'offre de base (arrêté sur l'offre). Le canton participe également au financement des investissements nécessaires, et s'appuie pour se faire sur le programme d'investissement du Grand Conseil qui porte également sur 4 ans. L'indemnité cantonale est financée à raison de deux tiers par le canton et un tiers par toutes les communes selon une clé de répartition tenant compte de la densité de l'offre et de la population.

Pour la Ville de Bienne, ceci signifie qu'elle a bénéficié d'un soulagement financier certain, suite au changement de régime, mais par contre, elle ne peut influencer directement la marche des affaires de sa propre entreprise de transport. Les organes de la Ville de Bienne ne peuvent plus décider de l'offre des TPB (lignes, horaires etc.) étant donné que le canton de Berne constitue l'organe compétent depuis le 1^{er} janvier 1996 pour la commande de l'offre. Et depuis le 1^{er} janvier 2001, date à laquelle les TPB sont devenus autonomes, même les décisions d'investissements pour les TPB échappent au souverain biennois. En tant que propriétaire, la

⁷¹ OIPAF du 18 décembre 1995 (adapté 1.4.96 et 25.11.98), Art. 15

ville de Bienne a la possibilité de jouer de son influence directement au sein de l'entreprise, essentiellement par le choix des administrateurs, l'orientation de la stratégie d'entreprise et l'approbation du rapport de gestion.

	Avant 1996	Après 1996
Policij Design		
Objectifs	<p><u>Niveau fédéral et cantonal</u> Le TP est un droit fédéral Le droit d'être transporté est assuré pour tout le monde Les horaires et tarifs publiés à l'avance Grande fiabilité du TP Le TP est au service de l'économie</p> <p><u>Niveau municipal</u> Décisions politiques pour le réseau et l'exploitation des TPB Desserte de la ville Tarifs bas et abordable pour tous</p>	<p><u>Niveau fédéral et cantonal</u> Améliorer l'offre TP Améliorer l'efficacité du transport collectif et l'efficacité de l'exploitation TP Séparer le service public (commandité par l'Etat) du transport soumis au marché. Séparer régulation et exploitation (unbundling) Offrir un approvisionnement de base (service public) Mettre sur un pied d'égalité les CFF et les autres entreprises de CdF</p> <p><u>Niveau municipal</u> Autonomisation des TPB pour une plus grande flexibilité Survie de l'entreprise dans le marché soumis à la concurrence</p>
Modèle d'intervention	<p>Monopole étatique (municipal) Paiement des déficits TPB par après. TPB intégrés dans l'administration municipale. Financement des TPB par le bénéfice des autres régies urbaines</p>	<p>Abandonner le modèle de monopole public et le remplacer par un marché libéralisé Séparation entre propriétaire et commanditaire. Négociation et indemnisation au préalable. Concurrence possible (mise au concours de lignes des TPB).</p>
Groupes cibles	<p>CFF ET La Poste</p>	<p>CFF Car postal Les opérateurs privés Les opérateurs publics La régie municipale de transport, les TPB</p>
Instruments d'intervention	<p><u>Niveau fédéral</u> Loi sur les Chemins de Fer Loi sur le transport postal Les ordonnances s'y rapportant Diff. aides financières Régies fédérales ou communales Concessions</p> <p><u>Niveau cantonal</u> Loi cantonale Soutien essentiel des ET où le canton est propriétaire</p> <p><u>Niveau municipal</u> Règlement communal Processus politique Accords bilatéraux avec les communes voisines. Subvention de la Confédération pour le tarif des indigènes (ligne 70 et 71)</p>	<p><u>Niveau fédéral</u> Loi sur les Chemins de fer révisée Ordonnances s'y rapportant (comptabilité, offres et indemnités, etc.) Négociation annuelle des contrats de prestations et des indemnités</p> <p><u>Niveau cantonal</u> Loi cantonale sur les transports publics Ordonnances s'y rapportant Arrêté sur l'offre et sur les investissements (Parlement cantonal) Négociation annuelle des contrats de prestations et des indemnités Contribution équitable pour toutes les communes</p> <p><u>Niveau municipal</u> Statut autonome des TPB Votation populaire pour l'autonomisation des TPB Offre annuelle à la Confédération et au canton (horaire et indemnités) Commandes par des tiers Subvention cantonale des filtres à particules</p>
Arrangement institutionnel	<p>Entreprise TP intégrée dans l'administration municipale Ville indépendante pour les TP Intervention des autres communes desservies non réglée Participation financière des autres communes par contrats bilatéraux</p>	<p>Entreprise TP autonome Regroupement des communes dans la CRT Participation financière de toutes les communes aux TP Commande de l'offre par le canton, resp. la Confédération</p>

Property Rights

Titre de propriété formelle	<p><u>Confédération</u> :</p> <p>Droit du transport régulier et rémunéré de personnes CFF et PTT</p> <p><u>Canton</u></p> <p>Actions de certaines ET Routes</p> <p><u>Communes d'agglomération</u></p> <p>Arrêts Routes</p> <p><u>Bienne</u></p> <p>TPB Arrêts Routes Terrain sur lequel se trouve les TPB Le fournisseur d'électricité Equipement d'arrêts Lignes aériennes Véhicules Bâtiments, garage, dépôt Billetterie La marque TPB</p>	<p><u>Confédération</u> :</p> <p>Droit du transport régulier et rémunéré de personnes CFF et Car postal</p> <p><u>Canton</u></p> <p>Actionnaire de certaines ET Routes Réseau-service</p> <p><u>Communes d'agglomération</u></p> <p>Arrêts Routes</p> <p><u>Bienne</u></p> <p>TPB Arrêts Routes Terrain sur lequel se trouve les TPB Le fournisseur d'électricité</p> <p><u>TPB</u> :</p> <p>Equipements d'arrêts, système information aux voyageurs Lignes aériennes Véhicules Bâtiments, garage, dépôt Billetterie La marque TPB</p>
Droits de disposition	<p><u>Bienne</u></p> <p>Concession de réseau</p> <p><u>La Poste</u></p> <p>Droit fédéral de transporter des gens⁷²</p>	<p><u>TPB</u></p> <p>Concession d'exploitation de la zone</p> <p><u>Car Postal</u></p> <p>Concession d'exploitation ligne par ligne</p>
Droits d'usage	<p><u>TPB</u></p> <p>Droit d'usage des routes par la Constitution Droit de polluer l'air avec les bus diesel</p>	<p><u>TPB</u></p> <p>Droit de superficie Droit d'usage des routes par la Constitution Droit de polluer l'air avec les bus diesel</p>

Tableau 4. Régimes institutionnels des transports publics urbains avant et après 1996⁷³

⁷² Dans la première moitié du 20^e siècle, la poste a cédé son droit de monopoliste à d'autres entreprises de transport public routier en accordant des concessions elle-même, activité qui fut ensuite reprise par l'OFT.

⁷³ tiré de Caroline BEGLINGER, Hermann EBONE PEM, Daniela GASPOZ-FLEINER, Caroline HAU-SAMMANN (2005) Qui détient le pouvoir dans le domaine du transport public urbain? L'agencement des acteurs dans le monde des transports collectifs, analysé à l'aide du RIRN (TU-016)

6.2 La transformation des règles du jeu et de la configuration des acteurs

Avec la transformation du régime institutionnel, les enjeux de régulation ont également subi des changements. Nous avons vu dans le chapitre 3.4 qu'un nouvel enjeu émerge par rapport aux enjeux existants : la régulation de la concurrence. Je m'intéresse à la gestion de ces six enjeux dans le contexte biennois :

- Les conditions d'accès au réseau et son exploitation ;
- La gestion du réseau ;
- La régulation de la concurrence ;
- L'obligation du service public ;
- La gestion de l'interconnexion ;
- Les conditions d'accès aux ressources naturelles pour les opérateurs.

6.2.1 Les conditions d'accès au réseau, son exploitation et sa gestion

Il est évident que dans le système de transport urbain, il est moins aisé d'établir la nature précise du réseau que pour le transport ferroviaire. Si l'on considère le réseau comme un élément physique uniquement, donc limité aux routes, aux points d'arrêts et aux lignes aériennes pour les lignes de trolleybus (**infrastructure**), on constate que pour chacun des éléments d'autres règles sont en vigueur. L'utilisation des routes et trottoirs est ouverte à tous les opérateurs et usagers. Une taxe d'utilisation, un prix d'accès par rapport à l'usage fait ne se pratique pas. Il y a une législation complexe régulant le trafic routier et applicable pour tous les utilisateurs de cette infrastructure. Les arrêts comme mentionnés auparavant appartiennent à la commune. C'est donc la ville de Bienne qui décide où sera placé un abri-bus couvert, où le trottoir sera rehaussé pour faciliter l'accès aux bus à plancher surbaissé. C'est également la ville qui bénéficie des recettes de la location de l'espace publicitaire sur les abris-bus.

L'équipement d'information, par contre, est en possession de l'opérateur respectif. Pour éviter de voir la juxtaposition de panneaux d'informations de formes et couleurs diverses, les TPB ont coordonné la présentation des informations avec les autres opérateurs, en imposant, de manière douce, leur identité visuelle. Le système dynamique d'information aux voyageurs en temps réel est également un élément du réseau (**info-structure**) qui appartient aux opérateurs, en l'occurrence ABM et TPB. Au niveau du back office, il est géré par les TPB. Pour le moment, ce système n'est pas accessible pour un autre opérateur, bien que les TPB aient pu bénéficier d'un soutien financier à fonds perdu par le canton⁷⁴ pour l'acquisition du système. Lors des discussions annuelles des offres et des indemnités, canton et Confédération ont la possibilité d'exercer une certaine pression. Il serait par contre difficile de forcer l'accès au réseau pour un autre opérateur.

Les lignes aériennes, éléments de l'**infrastructure**, appartiennent aux TPB et apparaissent dans leur bilan. Jusqu'à présent, on n'a pas d'expérience de ce qui adviendra aux lignes aériennes, au cas où ceux-ci devraient perdre le marché des transports publics urbains lors d'un appel d'offre. Les TPB possèdent et entretiennent les lignes aériennes qui se trouvent actuellement dans un très bon état de fonctionnement. Quand il faut les arrêter pour effectuer des travaux en ville, les TPB s'en occupent. Un service de piquet des TPB veille à ce que les lignes aériennes soient toujours fonctionnelles. Pour l'opérateur en place, il s'agit d'un investissement dans le réseau qui lui procure une certaine protection, vis-à-vis de tiers qui voudraient devenir actifs dans leur marché de transport. Si le transport par trolleybus en ville de Bienne devait être confié à un autre opérateur, les TPB sont libres de louer leur réseau de lignes aériennes au

⁷⁴ Le soutien financier à fonds perdu pour des éléments de l'infrastructure ne constitue pas une exception, bien au contraire. Beaucoup d'éléments de l'infrastructure ferroviaire, la centrale de régulation du trafic et les affichages en temps réel à Berne, furent également payés par la collectivité et devinrent propriété de l'opérateur en place.

prochain opérateur, de le démanteler et de le vendre. Les lois qui régissent l'accès pour le trafic ferroviaire ne traitent pas l'infrastructure spécifique du transport urbain que sont les voies de trams et les lignes d'alimentation en courant électrique pour tram et bus, alors que pour d'autres questions légales, par exemple la construction, le trolleybus bénéficie des mêmes privilèges que le ferroviaire.

Le **réseau-service**⁷⁵ qui compte parmi les éléments constitutifs du réseau, donc l'offre en transport public fournie sur les différentes lignes (desserte territoriale et temporelle) appartient en principe à la Confédération. Par le biais des concessions, la Confédération cède le droit exclusif de son exploitation à un seul opérateur sur place. Le canton de Berne, par le biais de l'arrêté sur l'offre, définit le volume et la structure de l'offre et passe ensuite commande auprès de l'opérateur concessionnaire. Dans l'agglomération biennoise, différents opérateurs sont titulaires d'une concession d'exploitation. En général, les concessions sont attribuées pour une certaine ligne, dans le cas des transport public biennois, la concession couvre le périmètre de la région desservie en grande partie. L'exploitation du réseau de transport d'agglomération de Bienne est segmentée. Lors de la durée de la concession, les opérateurs bénéficient sur leurs lignes ou leur réseau d'une situation de monopole. Aucun autre opérateur n'a le droit de fournir du transport public sur ce réseau. Lors d'un conflit entre les Transports publics biennois et le Centre Boujean qui portait sur l'indemnité à payer aux TPB pour une densification de la desserte sur la ligne 2, le Centre Boujean n'avait pas la possibilité de faire conduire ces prestations supplémentaires par un autre opérateur.⁷⁶

6.2.2 La régulation de la concurrence

Les nouveaux régimes axés sur la concurrence se basent sur la séparation entre mandants (Confédération, cantons, communes) et mandataires (entreprises de transport) devenus prestataires de transport public. L'Etat, dans le cas biennois essentiellement le canton de Berne, de concert avec la Confédération pour quelques lignes, occupe le rôle de commanditaire de prestations. Il s'occupe de l'approvisionnement de base, définit le volume d'offre et gère les questions liées au service public et à la qualité du service. En général, le canton de Berne négocie les **offres de prestations** chaque année et procède par une comparaison des entreprises pour se faire une idée de l'efficacité et de l'efficacé d'un opérateur (benchmark). De plus, il observe son évolution dans le temps, par le biais de l'évolution de l'indemnité par usager par exemple. Le canton de Berne gère les réseaux d'offre de 2 entreprises de trolleybus avec 7 lignes et 23 entreprises d'autobus avec 189 lignes en tout. En 2003 le transport urbain dans le canton de Berne présente un chiffre d'affaires de 91 millions, avec un taux de couverture de 63 % (indemnité cantonale de 53 millions)⁷⁷.

Le canton de Berne recourt également aux **appels d'offres**, de façon systématique pour de nouvelles lignes de transport public, de temps en temps pour d'autres raisons. L'appel d'offre permet par exemple de trouver un meilleur opérateur quand les prestations de services ne sont pas satisfaisantes, ou de diminuer le nombre d'exploitants actifs dans un certain territoire. En 1998-1999, le canton de Berne s'est vu contraint d'organiser une soumission dans la région de Thoun, puisqu'un entrepreneur avait proposé une offre spontanée pour l'exploitation d'une partie du réseau urbain d'un autre opérateur, très alléchante et nettement meilleur marché. Les expériences suisses acquises par des soumissions publiques et des attributions de mandat contestées ont montré que la coordination entre droits de propriété et politiques publiques est insuffisante. Il faut au moins rechercher un accord sur les durées de contrats. La Confédération n'attribue les concessions que pour une durée limitée (récemment 2 ans, par exemple, pour les

⁷⁵ Voir également chapitre 2.1.2

⁷⁶ Le litige survenu en 2005 a pu être réglé à l'amiable en 2006. Toutefois, la problématique persiste. Le propriétaire du Centre commercial est obligé de fournir une desserte en transport collectif d'une certaine qualité définie par les autorités, mais il n'est pas libre dans le choix de son fournisseur puisque l'opérateur de transport public possède une concession fédérale.

⁷⁷ Voir également l'annexe 2 Benchmarking Buslinien (Offerten 01/02) (BM-007)

TPB) quand des appels d'offre sont prévus, pour éviter que des dommages et intérêts soient invoqués par le titulaire de la concession, au cas où il devrait perdre le concours.

Dans l'agglomération biennoise, un appel d'offre est annoncé. Il portera sur un lot de six lignes de transport public dans l'Est et le Sud de l'agglomération, dont trois sont exploitées par les TPB (les lignes 3N, 74 et 75). De plus, Car postal et ABM sont les autres opérateurs directement concernés. Cet appel d'offre aura des conséquences directes sur le cœur du réseau biennois, puisque toutes ces lignes desservent la gare et transitent par la ville. On peut très bien s'imaginer que Car postal avec une longue expérience des soumissions gagnera ce lot, le prix de l'offre comptant environ pour la moitié lors de l'évaluation d'attribution du mandat. Le client pourrait donc être confronté à un autre système tarifaire et à des prix différents sur les lignes de bus dans le sud-est de l'agglomération. Les arrêts le long de ces lignes ne seront plus équipés avec le système d'information aux voyageurs. Le risque de segmentation territoriale pour le transport public urbain devient évident. Le contraire pourrait également être le cas. Si les TPB réussissent à développer une offre d'entreprise avec une meilleure intégration des lignes des autres opérateurs dans leur réseau, l'intégration de la desserte de toute l'agglomération sera améliorée. Car déjà actuellement, le transport public routier n'est pas géré de façon coordonnée par les différents opérateurs en place.

6.2.3 L'obligation de service public et la gestion de l'interconnexion

Les entreprises du transport public urbain veillent à une bonne connexion avec les réseaux de transport ferroviaire, réseau national ou régional (RER bernois). En effet, la chaîne de transport entre trains et bus est centrale pour les opérateurs du chemin de fer et ceux du transport urbain. Pour pouvoir concurrencer la voiture, il faut séduire le client par des temps de parcours intéressants et une qualité de l'offre convaincante. La coordination des horaires se fait dans la planification de détail. Pour l'information aux voyageurs, la situation est plus complexe. Dans la région biennoise, toutes les entreprises de transports éditent un horaire régional coordonné depuis des années. Il est né sur l'initiative des entreprises locales qui ont pris sur eux de publier les horaires des CFF et de Car postal sans participation financière de ces derniers, uniquement dans l'intérêt du voyageur. Le produit fort apprécié (éditions d'env. 30'000 exemplaires par année) est donc vulnérable, car il est basé sur la bonne volonté de quelques acteurs clés.

Avec la mise en concurrence des opérateurs, chacun est intéressé à être aussi visible que possible. Couleur de l'entreprise, logo, identité visuelle prennent une plus grande importance qu'auparavant et l'emportent parfois sur la cohésion du système. Ainsi, les TPB renseignent dans l'infoCenter sur la mobilité, sur toutes sortes de moyens de transport (transport public d'agglomération, location de vélo, bateau, Mobility Carsharing) à l'exception des trains régionaux et nationaux. Sans participation financière des CFF, information et renseignement de la clientèle ferroviaire dépasseraient le volume gérable par la petite unité sur la place de la gare. Et vice-versa, les CFF ne renseignent pas sur l'offre du transport public urbain au guichet. Dans un système basé sur la concurrence, on ne peut pas attendre d'un opérateur de fournir des services pour les autres sans rémunération. Pour le client, ceci constitue un désavantage certain.

Il faut se rendre à l'évidence que le unbundling comporte un grand danger ; le risque de diminuer la cohérence du système. On constate déjà maintenant que le ton de communication s'est durci au sein de la communauté tarifaire et que la coordination entre les différents opérateurs est devenue plus ardue. Les prix pratiqués pour le mètre carré dans les enceintes des gares suisses font que les opérateurs urbains ont tendance à localiser leur guichet en dehors de la gare⁷⁸. Quel serait l'intérêt d'un opérateur d'investir de l'énergie dans la coordination avec un opérateur concurrent, alors que l'on juge son efficacité essentiellement par rapport aux performances de la production sur ses propres lignes? La question d'une communauté de transport, dépassant la simple coordination des tarifs, devra être posée à l'avenir, pour veiller à la qualité de la chaîne de transport.

⁷⁸ La location auprès de la ville de la petite structure sur la place de la gare pour l'infoCenter coûte 10'000 francs par année. A l'intérieur de la gare, les prix seraient nettement plus haut.

La réforme laisse transparaître une certaine appréhension venant des communes. Ces dernières ont l'impression que la réforme risque d'impliquer la diminution, tant qualitative que quantitative, des prestations dont elles jouissaient dans l'ancien système. La précarité des finances publiques et les différents programmes d'économie qui touchaient également le transport public des voyageurs, sont en effet une menace pour un système en pleine transformation. Dans le canton de Berne par exemple, la transformation de la régulation avait lieu durant les années de crise financière cantonale bernoise. En général, la mise en place de nouvelle procédure nécessite, dans un premier temps, plus de moyens. Pour la transformation de la régulation du transport public en Suisse, ceci n'était pas le cas. Ce n'est pas un hasard, si l'OFT dans son questionnaire d'évaluation par rapport à la réforme de la loi sur le chemin de fer, demande de peser l'influence de la nouvelle législation par rapport aux programmes d'économies menés durant la même période par Confédération et cantons. Les communes craignent que le canton, dans sa quête vers l'efficacité et dans sa recherche de financements alternatifs à la contribution en diminution de la Confédération, risquerait de se retourner vers les communes dans une logique de poursuite de la régionalisation. Dans le cadre des dessertes nocturnes, ceci est effectivement en train de se produire. A partir de décembre 2007, une offre nocturne est prévue sur la ligne Bienne-Meinisberg, financée entièrement par les communes, puisque le Parlement cantonal a refusé d'étendre les temps de dessertes pour l'offre de base.

Globalement, l'évolution de ces dernières années dans la région biennoise va pourtant directement dans le sens opposé. L'offre en TP n'a cessé de croître ces dix dernières années. Les TPB ont augmenté leur offre en transport public. Comme je l'ai déjà mentionné, en cinq ans les Transports publics biennois ont, par exemple, accru le nombre de kilomètres parcourus de plus de 7 %, et étendu les heures de service. Le réseau a entièrement été restructuré en 1997 et de nouvelles lignes ont été mises en place, par exemple la ligne 2 en 2001. Le taux d'autofinancement des TPB s'en ressent et dépasse en 2004 les 51 %, alors qu'en 2001 il ne présentait encore que 45 %. Le nombre de voyageurs a augmenté de 13,8 à 14,5 millions, ce qui correspond à plus de 7 %⁷⁹. Les recettes ont crû de 17 %, passant de 9,8 à 11,5 millions en 2004. Dans une comparaison de tous les opérateurs urbains suisses en 2003, les TPB ont été placés 6^e sur 44.

6.2.4 Les conditions d'accès aux ressources naturelles et à l'énergie

L'accès aux ressources naturelles a été mis à pied d'égalité pour tous les opérateurs. Les TPB ne bénéficient plus de privilèges pour l'approvisionnement en courant électrique et pour le pétrole, ils profitent de la ristourne de la taxe sur les carburants au même titre que les autres opérateurs de transport public. Les TPB continuent la collaboration avec le service de l'énergie de la ville de Bienne et génèrent ainsi des recettes importantes pour la ville. Si par le passé, les gains de la vente d'énergie (électricité et gaz) servaient à éponger les déficits du transport public, maintenant, les TPB achètent ces prestations et payent un prix de marché. Sur une année, les TPB consomment de l'électricité 600 V pour une somme d'environ 700'000 francs. Les TPB pourraient choisir un autre fournisseur, par exemple les FMB (BKW) pour l'électricité, et sont évidemment libres dans le choix du fournisseur de diesel. Pour des raisons écologiques, les TPB achètent depuis des années du Green Diesel qui présente de meilleures valeurs par rapport aux émissions, que le carburant standard.

En ce qui concerne l'utilisation du sol et la pollution de l'air, on ressent une plus grande sensibilité de la collectivité vis-à-vis des transports publics, que pour le transport individuel motorisé, par exemple. Les habitants de l'agglomération biennoise souhaiteraient des bus moins bruyants et peu polluants. Lors de la discussion de la pollution par les particules fines, en hiver dernier, la présence de filtres à particules sur tous les autobus des TPB a été fortement appréciée. Utiliser du terrain pour une boucle de terminus ou l'installation d'un arrêt exige un certain doigté dans les négociations et ne peut pas être supposer acquis à priori.

⁷⁹ Il s'agit d'une augmentation de 7,2 % entre 2000 et 2005. Probablement plus, si l'on prend en compte le changement de système de comptage qui se monnaie par une baisse des chiffres absolus d'environ 5 %.

6.3 La transformation des règles du jeu et de la configuration des acteurs

En analysant les nouveaux rôles des acteurs, on constate une profonde transformation des fonctions et également des intérêts en jeu. Les fonctions de régulateur, gestionnaire du réseau, distributeur, producteur et propriétaire ont été partiellement séparées⁸⁰. Le processus du « unbundling » n'est pas encore achevé, alors que la négociation annuelle de l'offre est en place depuis 10 ans et que périodiquement des lignes et/ou des parties de réseau sont mises au concours.

6.3.1 Le nouveau rôle de l'Etat

Les intérêts de la **Confédération** sont pluridimensionnels ; elle veille au bon déroulement de la réforme afin que le système de transport public connaisse une évolution positive. Elle s'investit à moderniser et restructurer le secteur pour justifier tout son intérêt en tant qu'acteur institutionnel primordial dans la politique des transports. Varone et Genoud distinguent la régulation économique (régulation du 1^{er} ordre), qui comprend la régulation des opérateurs et la régulation de la concurrence, de la responsabilité sociale (régulation du 2^e ordre) de l'Etat, comprenant l'approvisionnement de base et la régulation du patrimoine public. L'Etat qui doit veiller au respect des règles de jeu dans un marché libéralisé. Pour y parvenir, il faut qu'il dispose de moyens. Il serait naïf d'ignorer les rapports de force entre les différents acteurs. Par le biais de ses engagements en faveur d'une diminution des émissions de CO₂, la Confédération soutient la mise en place d'interfaces en faveur d'une meilleure coordination de la mobilité. Grâce au soutien financier de la Confédération, les TPB ont pu mettre en place une unité d'information sur la mobilité « l'infoCentre sur le tourisme et la mobilité » à la place de la gare. La Confédération reste propriétaire d'opérateurs importants que sont les CFF et Car postal⁸¹.

Le **canton de Berne** est l'acteur principal dans les commandes de prestations. Il remplit d'une part le rôle de régulateur principal pour le transport public urbain où il instaure les mêmes règles valables que pour le trafic régional. Avec la nouvelle législation, l'office des transports publics du canton de Berne a doublé son personnel, pour passer de 6 à 12 collaborateurs. De plus, il gère un des éléments constitutif du réseau qu'est l'offre en transport public. La négociation annuelle des prestations et des indemnités permet également d'assurer le bon déroulement des procédures de commande et d'éventuels appels d'offre. Les appels d'offres publiques sont organisés par le canton, même pour des lignes de transport public avec une participation financière fédérale. Notons que la facilité d'accès au réseau pour des tiers n'a pour le moment pas encore été mise à l'épreuve dans le contexte du transport public urbain⁸².

Le canton couvre le territoire institutionnel et, dans le cas du canton de Berne qui présente une structure polynucléaire, celui-ci n'est pas identique avec le territoire fonctionnel. Il est divisé en six **Conférences régionales des Transports**, les CRT. Elles défendent les intérêts de leur région (agglomération et Hinterland) qui recouvrent souvent le territoire fonctionnel. Dans le cas biennois, le recensement populaire de 2000 montre que le périmètre de la CRT 1 englobe le territoire fonctionnel de la région biennoise hormis la sous-région de Granges qui se trouve dans un autre canton.

⁸⁰ Pour avoir une vue d'ensemble sur les différentes parties impliquées et leurs actions, je renvoie également au chapitre 3.4.2 et au tableau présenté dans l'annexe 9

⁸¹ Les CFF, Chemins de fer fédéraux, fondé en 1903 ont été transformés en société anonyme de droit spécial, le 1^{er} janvier 1999. Ils possèdent la plus grande partie du réseau ferroviaire suisse et n'ont toujours pas de concession d'infrastructure pour ce réseau, alors que les chemins de fer privés, contrôlés par la collectivité également, possèdent une concession d'exploitation et une concession d'infrastructure. Malgré cette situation peu cohérente entre propriété, concession et exploitation, « l'open acces » devrait être la règle. Car postal, jadis département de la régie fédérale « La Poste », est depuis peu organisé en société anonyme et plus indépendante. Les bus jaunes sont présents dans tout le pays et Car postal exploite depuis peu des réseaux urbains en France voisine, où il a pu s'imposer face à la concurrence.

⁸² Le concours pour la desserte de la partie ouest de l'agglomération de Thounne a été gagné par l'opérateur historique.

Les **communes** ont perdu leur influence directe. Elles font valoir leurs points de vue par le biais de la Conférence régionale des Transports. Par contre, elle bénéficie d'un traitement plus équitable, et la quantité d'offre de transport est indépendante de l'opérateur en place⁸³. Les communes peuvent, pour augmenter le niveau de prestations sur leurs territoires, créer des innovations et passer des commandes de prestations supplémentaires. Elles peuvent pour cela faire naître, d'un commun accord avec les opérateurs, des solutions nouvelles qui soient plus supportables sur le plan financier. C'est essentiellement par le biais de la Conférence régionale des transports (CRT) que les communes peuvent faire valoir leurs désirs et leurs idées, qui, quant à elle, soumet son schéma d'offre régional, basé sur les études de corridors, au canton tous les quatre ans. Ni les communes ni la CRT n'interviennent dans la procédure annuelle de négociation de l'offre et des indemnités ou dans les appels d'offres publiques.

La **ville de Bienne** perd son rôle d'opérateur intégré du transport public urbain. Pour la gestion du transport public urbain, le rôle de la ville de Bienne est limité au rôle de propriétaire des TPB, qui fait valoir ses intérêts par le biais du conseil d'administration. Elle reste par contre l'acteur clé pour la gestion de la mobilité globale en ville de Bienne : transport individuel motorisé, mobilité douce, place de stationnement. Pour preuve, la journée d'action européenne « en ville sans ma voiture » est organisée par l'administration municipale. Les différents problèmes liés à la mobilité urbaine sont discutés dans une plate-forme (Verkehrsgruppe) qui fait intervenir les divers services communaux (routes, police, TPB, etc.) pour mieux articuler et coordonner les besoins existants. Alors que l'influence de la ville sur les conditions de production du transport public à Bienne reste substantielle, elle est infime en ce qui concerne l'articulation du réseau et la densité de l'offre.

L'aménagement du territoire en tant qu'instrument important du développement urbain reste également gérée par la municipalité. En juin 2006, le directeur du département de sécurité et de l'énergie qui était l'administrateur représentant la municipalité a cédé sa place au directeur des travaux publics. En dehors des jeux aléatoires du pouvoir politique, il s'agit d'un signe très net que la ville a compris la nécessité de mieux coordonner la planification et l'aménagement du territoire avec les transports collectifs.

6.3.2 Les opérateurs en tant qu'entrepreneurs

Les opérateurs dans le système bernois occupent un rôle d'entrepreneur à part entière, avec l'entière responsabilité de leur recette et des outils marketing pour les augmenter, en grande partie sous leur contrôle (prix, distribution, produit et publicité). Ils bénéficient de contrats nets, ce qui les autorise à conserver un éventuel profit financier, qui selon l'article 64 de la LCF doit être attribué à la réserve pour des pertes futures. Les entreprises de transport produisent le service et contrôlent sa qualité. Elles gardent une grande indépendance malgré l'existence d'une communauté tarifaire depuis plus de 10 ans⁸⁴. Ce sont toujours et encore les opérateurs qui sont responsables du système de distribution des billets et de la configuration des tarifs pour les courses simples. Les entreprises de transport mènent des enquêtes de satisfaction auprès de leurs clients et gèrent les suggestions et remarques de la clientèle.

Les **opérateurs historiques** sont toujours présents dans le transport public de l'agglomération biennoise. Ainsi, l'Aare Seeland mobil SA (asm) exploite la ligne de chemin de fer à voie étroite entre Bienne et Anet, ainsi que le funiculaire de Gléresse à Prêles. Elle dirige également la société de navigation du lac de Bienne. L'Autobusbetrieb Biel-Meinisberg SA (ABM) est une petite société qui exploite la ligne de bus entre Meinisberg et Bienne, héritière directe de la société qui exploitait cette ligne quand il s'agissait encore d'un chemin de fer. FUNIC SA exploite les deux funiculaires qui montent depuis Bienne sur le premier contrefort du Jura à Evillard et à Macolin.

⁸³ Les différences entre communes au niveau de la contribution au transport collectif étaient considérables et dépendaient pour beaucoup de l'opérateur en place (ETC, Poste, CFF, régie urbaine).

⁸⁴ La communauté tarifaire Bienne-Granges-Seeland-Jura bernois a été fondée en 1992. Elle coordonne les abonnements annuels, mensuels et hebdomadaires pour la région, sous le label ABO zigzag.

Il s'agit de lignes essentiellement urbaines, avec une vocation pour la mobilité de loisirs pour la ligne Bienne-Macolin. Car postal exploite les lignes Bienne-Aarberg et Bienne-Jens dans le sud de l'agglomération. Un nouvel opérateur a fait son apparition en 2005. Il s'agit du BLS SA qui a repris l'exploitation du RER bernois des CFF. Les autres lignes ferroviaires régionales (en direction de la Suisse romande, du Jura et de Soleure-Zurich) sont exploitées par les CFF.

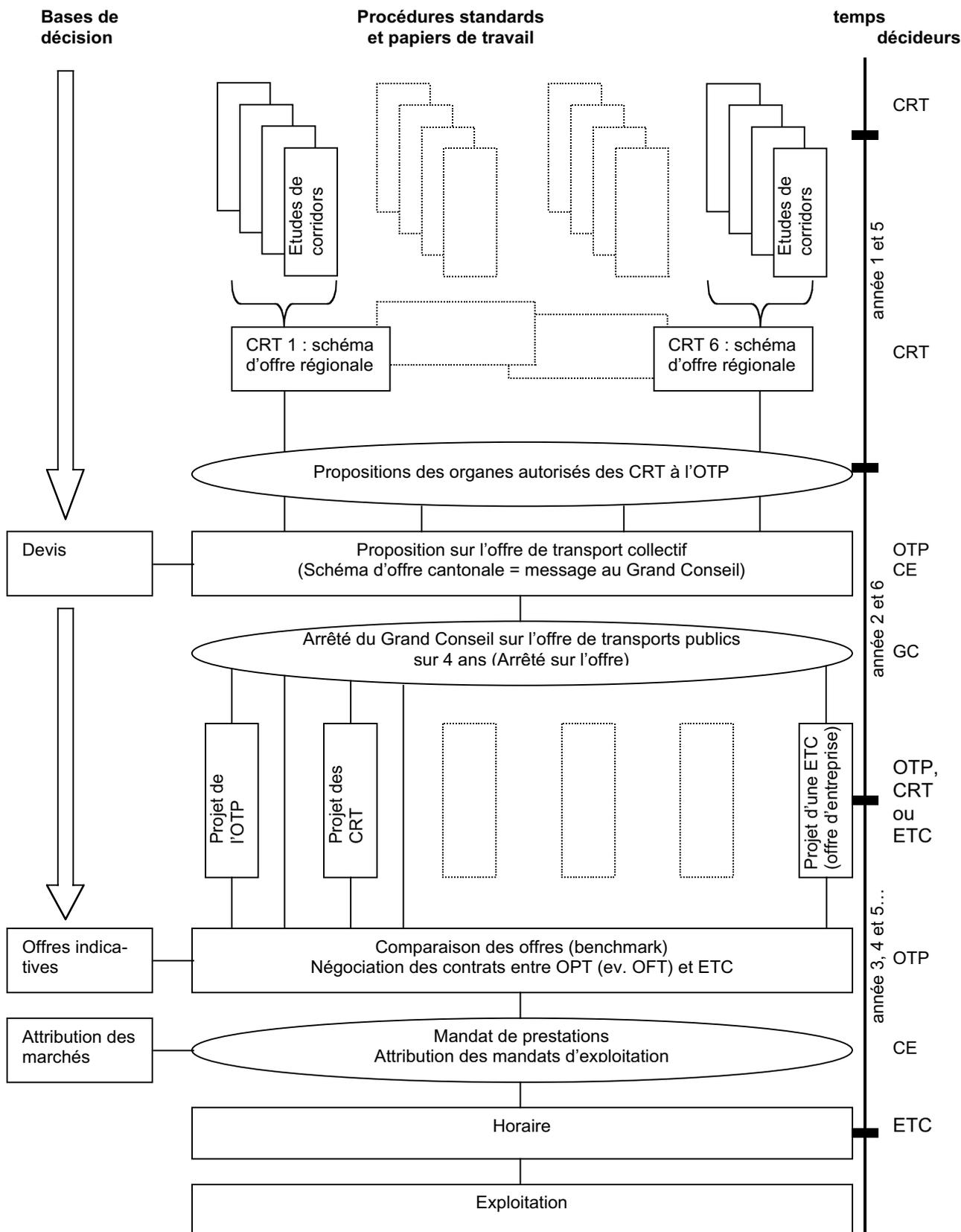
Les **Transports publics biennois (TPB)** se positionnent comme l'entreprise dominante sur la place biennoise et gèrent également la communauté tarifaire. Ils sont restés propriétaire d'éléments importants du réseau, telles les lignes aériennes pour les trolleybus et le système de distribution de ticket. Ils ont également mis en place un système d'information pour les voyageurs à tous les arrêts, en temps réel pour 60 % des arrêts, sans devoir bénéficier d'une approbation municipale. On constate facilement que les TPB défendent la mainmise sur certains éléments du réseau qu'ils ne sont pas prêts à céder à d'autres opérateurs, ni même à la communauté tarifaire. Les TPB ont introduit un nouveau système de ticketing, basé sur la carte à puce et les écrans tactiles, sans attendre une standardisation au niveau suisse⁸⁵. Ils se sont concertés avec les entreprises voisines, et les Transports publics de Granges et environs (BGU), ABM et FUNIC ont acquis le même système. La coordination entre entreprises de transport urbain a permis de développer une interface de communication entre client et machine particulièrement maniable, sans devoir prendre en compte des besoins plus complexes liés au trafic à longue distance⁸⁶. Il faut admettre qu'avec la nouvelle organisation du transport public urbain, les opérateurs doivent prendre des décisions et assumer des risques par rapport à un marché changeant et partiellement imprévisible.

Les transports publics biennois sont en pleine mutation depuis la nouvelle législation fédérale et cantonale. Alors qu'ils restent propriété de la ville, les TPB sont depuis 2001 dirigés par un conseil d'administration de 5 membres et une direction réunissant les responsables de quatre départements ainsi que le directeur. Comme entreprise de transport, les TPB fournissent l'offre de base de transport public non touristique, commandée et indemnisée par le canton et conjointement par la Confédération, en pratiquant des tarifs convenables. On constate en plus, qu'ils offrent des prestations de gestion à d'autres entreprises de transports de la région (Bus de Granges BGU, la ligne de bus vers Meinisberg ABM et les funiculaires FUNIC). Ces dernières années, les TPB ont misé sur une meilleure promotion de leur produit. On observe somme toute une entreprise à l'écoute de sa clientèle, consciente de son marché de base (home-market).

L'autonomisation des TPB lui fournit la marge de manœuvre nécessaire pour soumettre en temps utile des offres de prestations de services concurrentielles. En 1997, les TPB ont gagné la soumission pour exploiter la ligne d'autobus entre Bienne et Perles. Il faut savoir que ceci était essentiellement dû au fait que les TPB pouvaient intégrer la nouvelle ligne dans leur réseau existant et présenter une offre nettement moins chère. L'office cantonal prévoit une mise au concours de toute la partie sud-est du réseau de transport public d'agglomération, avec l'objectif de diminuer le nombre d'entreprises actives dans ce secteur. Actuellement six lignes sont exploitées par trois opérateurs.

⁸⁵ Au sein de la communauté tarifaire Bienne-Granges-Seeland-Jura bernois, cette introduction a provoqué des débats houleux. Force est de constater que la législation actuelle et les contrats par rapport à la tarification et aux ticketing attestent l'autonomie en matière de distribution et de billetterie aux entreprises de transport. Les TPB ont profité de cette marge de manœuvre.

⁸⁶ Avec le nouvel appareil à billet à écran tactile, il est possible de choisir les billets pour la zone urbaine avec un seul click, et ceci pour enfant, adulte, détenteur de demi-tarif, chien et vélo. Ceci concerne en fait les trois quarts des achats de billets aux automates et constitue donc un grand confort pour l'utilisateur. Le standard SPOS qui a été développé plus tard pour toute la Suisse exige plusieurs manipulations pour obtenir le billet désiré, il offre par contre des possibilités plus étendues pour le choix d'un billet.



S. Michel/R. Käser/C. Beglinger, 1999/2000

Graphique 8. : Phases de l'élaboration de l'offre de transport collectif bernois⁸⁷

⁸⁷ tiré de COMMENTAIRE des directives du Conseil-exécutif bernois (2002) concernant la participation à la définition de l'offre de transports publics locaux et régionaux (CHB-001)

6.3.3 L'usager dans le double rôle de consommateur et de citoyen

L'usager attend une desserte globale du territoire, un service sûr et fiable. L'accessibilité des activités principales dans l'agglomération joue un rôle essentiel. De plus, il s'attend à une tarification juste et équitable⁸⁸. On peut donc, de concert avec Gilles Jeannot⁸⁹, miser sur un certain désir de standardisation. Les remarques et réclamations de la clientèle montrent clairement que le transport public n'est pas considéré comme un simple bien de consommation. Même pour l'usager qui profite pleinement de la possibilité de choisir son mode de transport, le transport public doit répondre aux critères proches d'un service étatique. Et il est vrai, qu'encore aujourd'hui, le citoyen paie une part considérable des prestations par le biais des impôts. Si l'on prend en considération les acteurs publics impliqués dans les procédures, cette part dépasse largement les 50 %.

Les usagers attendent des TPB une mise en place de stratégies fiables permettant une desserte complète, méthodique et efficace. Les TPB, pour cela, pratiquent des tarifs convenables selon les principes d'une gestion d'entreprise ainsi qu'en respectant un taux d'occupation et de couverture des coûts suffisant des lignes. Les améliorations successives de l'offre de prestations et des services annexes (information unifiée aux arrêts avec indication en temps réel, nouvelle présentation des horaires de poche et de départ, renouvellement du parc des véhicules, relations publiques actives et ainsi de suite) ont fini par être honoré par les usagers. L'exposition nationale a permis aux TPB de montrer leur efficacité et d'acquérir de nouveaux clients. Le transport public urbain est un outil de déplacement utilisé par de larges couches de la population. On est loin d'un transport pour les pauvres, uniquement utilisé par les captifs (élèves, aînés, handicapés, etc.).

L'usager est également un membre de la collectivité qui est confronté aux nuisances sonores et atmosphériques dans son territoire. Hormis son désir de mobilité, il est également attaché à la qualité de vie dans l'agglomération, à sa santé personnelle et au développement de l'agglomération.

6.3.4 Le régime institutionnel hybride du transport public urbain

Par rapport au modèle de régime institutionnel, nous nous trouvons en face d'un régime transitoire. Alors que certaines nouvelles régulations ont été mises en place et sont opérationnelles depuis quelques années, toutes les questions de propriété et de gestion de réseau n'ont pas encore été clarifiées. On constate que des parties importantes de l'infrastructure et de l'infrastructure appartiennent toujours à l'opérateur historique. Si l'on veut réellement jouer de la concurrence pour augmenter l'efficacité et l'efficacité du système, cette situation comporte de grands risques. L'opérateur-propriétaire du réseau peut entraver la concurrence et ralentir l'accès au réseau pour d'autres exploitants (sillons non disponibles ou ségrégation par des exigences technologiques pour le trafic ferroviaire). Dans le cas biennois, il peut par exemple empêcher l'accès d'un autre opérateur aux lignes à haute tension pour le trolleybus ou entraver la mise à disposition du système d'information aux voyageurs pour des opérateurs concurrents. Un opérateur désireux d'entrer sur le marché devrait donc construire son propre réseau d'alimentation ou d'information, un gaspillage insensé en termes d'économie générale. Pour mieux contrôler ses coûts et rester compétitif, l'opérateur en place peut adopter d'autres stratégies et, par exemple, diminuer l'entretien du réseau, du moins à court terme. Ce scénario verra assez vite naître des problèmes de sécurité⁹⁰.

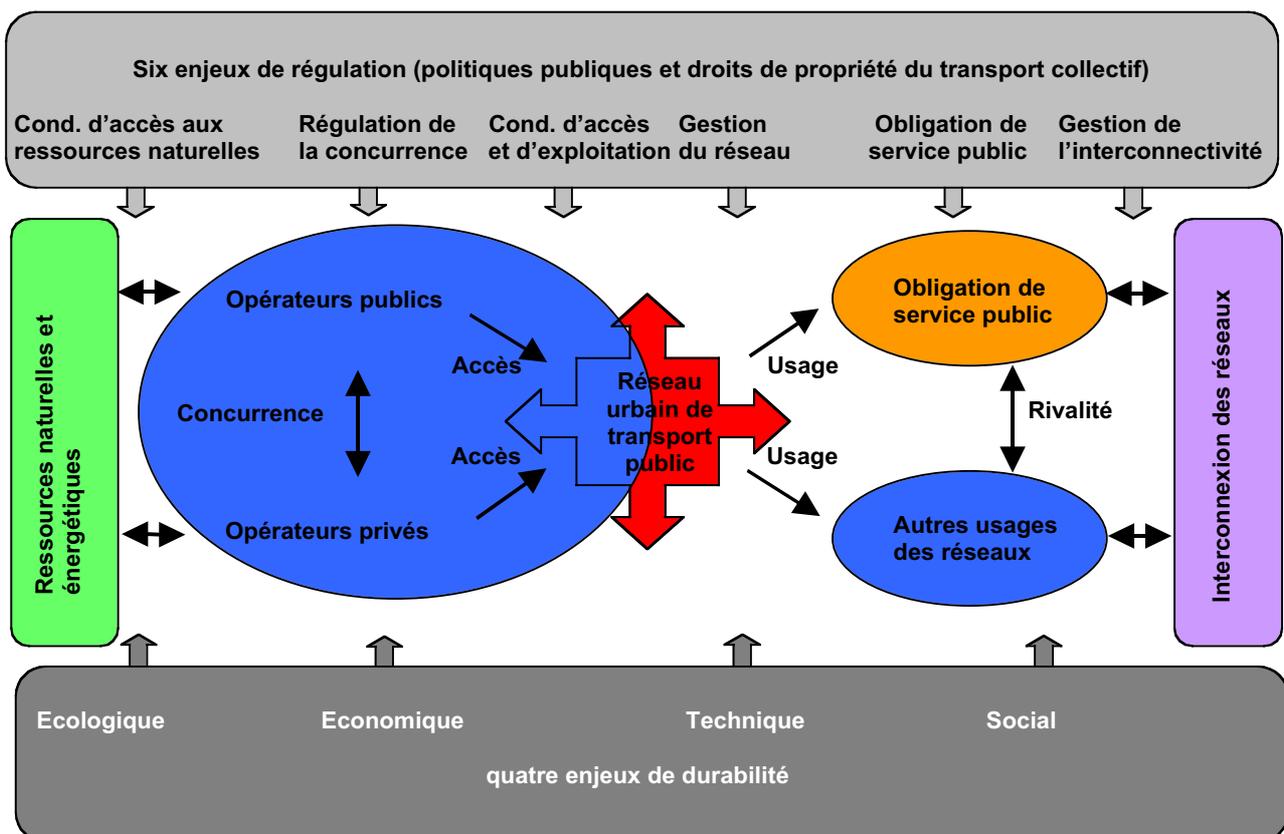
⁸⁸ TENGBLAD Bo et DALBORG Björn (2002) Benchmarking in European Service of public Transport (BM-003)

⁸⁹ JEANNOT, Gilles (1998) Les usagers du service public (SP-002)

⁹⁰ Pensons au fantôme britannique « railtrack », où les chemins de fer britanniques furent libéralisés et privatisés en peu de temps et que l'entreprise responsable de l'infrastructure lourde, cotées en bourse, n'était pas en mesure d'assurer son entretien et la sécurité des installations tout en étant rentable. L'expérience s'est soldée par une faillite, et l'Etat a finalement dû intervenir pour se réapproprier le réseau.

Actuellement, le transport public urbain dans l'agglomération biennoise ne se présente donc pas encore comme système libéralisé, mais sous une forme transitoire en tant que régime hybride. Alors que la régulation des politiques publiques paraît assez cohérente en elle-même, elle n'est pas coordonnée avec les droits de propriété. En effet, l'opérateur historique par le biais de la concession reste propriétaire de grandes parties du réseau (infrastructure spécifique et info-structure) et bénéficie d'un monopole sur le réseau pendant la durée de la concession. Les entreprises traditionnelles restent des entreprises intégrées et contrôlent des éléments essentiels qui échappent ainsi la concurrence. Par contre, l'intégration territoriale qui pourrait présenter de grands avantages pour les habitants d'une agglomération ne se fait que très difficilement. Pour exemple, les entretiens de fusion entre BGU et ABM qui sont en cours depuis quelques mois seulement, alors que le BGU assure la direction pour ABM depuis plus de 5 ans.

Quand on analyse le positionnement des acteurs à la lumière du régime transitoire, on peut supposer que les acteurs tablent sur l'avenir et adaptent leur comportement dans l'espoir d'une future rente de situation. Chaque acteur essaie d'étendre sa zone d'influence pour renforcer sa position en vue d'un régime futur. Ainsi, on observe des discussions de coopération rapprochée entre BGU et TPB pour renforcer leur position dans le trafic d'agglomération du pied du Jura. La présence d'éléments communs du réseau comme le système d'information aux voyageurs et les appareils à billets avec écran tactile et carte à puce constitue un atout considérable pour la qualité du service. Les autres opérateurs désireux d'entrer dans ce marché se trouvent en position de faiblesse vis-à-vis de la main mise des opérateurs en place sur certains éléments constitutifs du réseau. Au mieux, de telles stratégies ralentissent le processus de transformation et de libéralisation. Au pire, ils mettent en danger la cohérence du système, particulièrement lors de soumissions publiques.



Graphique 9. Le régime hybride du transport public urbain en place actuellement.

Dans la situation actuelle, des éléments du réseau peuvent être perdus par un changement d'opérateur. Ils seraient alors contrôlés par un opérateur privé suffisamment puissant pour ga-

gner le concours. Pour les opérateurs historiques, la collectivité peut encore exercer un certain contrôle sur ces éléments de réseau par le biais de son rôle de propriétaire de l'opérateur. Dans le cas de l'opérateur privé, l'Etat perdra tout contrôle sur ces éléments de réseau. En tant que commanditaire de prestations, il peut certes imposer des exigences de qualité et d'entretien, mais de là à assurer leur application, il faut plus que le contrôle de la régulation. La garantie de l'accès pour tous les opérateurs et la qualité du service public deviendront difficiles à imposer pour un Etat démunie de tout moyen de pression. En effet, la collectivité en tant que propriétaire du réseau pourra imposer ses exigences, une collectivité démunie de moyen en sera nettement moins capable comme on peut le supposer. Nous nous trouvons donc en face d'un risque réel de transiter du monopole public au monopole privé en passant par une libéralisation mal gérée.

Le régime hybride qui est actuellement en place en Suisse, se caractérise par une segmentation partielle des entreprises de transport avec une segmentation territoriale héritée du passé.

	Dimension verticale (fonctionnelle)	Dimension horizontale (territoriale)
Intégration	A D	B
Segmentation	B, C	A, C, D

- Légendes :
- A : régime « monopole fonctionnel » d'avant 1996 en Suisse
 - B : régime « idéal type » avec séparation entre gestion du réseau et exploitation, mais avec une gestion unique du réseau et du service public⁹¹
 - C : régime complètement libéralisé, où les entreprises sont en concurrence directe, sans gestion coordonnée du réseau⁹²
 - D: régime hybride avec une segmentation partielle des entreprises

Tableau 5. *Intégration et segmentation des entreprises et de leur marché dans le nouveau régime hybride des transports publics urbains*

Dans l'évaluation des effets de la révision de la loi sur les Chemins de fer, l'OFT propose un modèle d'intervention qui décrit output, impact et outcome de la nouvelle législation fédérale et les effets des coupes budgétaires du parlement. Il me semble révélateur que le modèle proposé se limite aux politiques publiques sans se pencher sur les effets des droits de propriété. Basée sur une série d'interviews avec les acteurs principaux, l'évaluation me paraît d'ailleurs très optimiste par rapport à l'efficacité de la nouvelle législation. Les dangers que recèle le nouveau modèle d'organisation pour la cohérence du système « transport public », la chaîne de transport, le patrimoine public et le service public ne sont pas pris en compte⁹³.

⁹¹ Des systèmes qui s'en rapprochent sont en place en Suède et en Hollande (mise au concours périodique, contrôle du réseau par l'autorité de transport).

⁹² Le système britannique fonctionne dans ce mode, l'Etat contrôle uniquement le service public qui est fourni séparément des autres services de transport. Le client ne bénéficie pas de chaîne de transport.

⁹³ Felix WALTER, Helen SIMMEN und Peter SCHEIDEGGER (2005) Evaluation EBG '96, Auswirkungen des Bestellverfahrens gemäss der Eisenbahngesetz-Revision von 1996, pp.2 (CH-005)

6.4 L'impact de la libéralisation du transport public urbain sur la durabilité

Par rapport à la transformation de la régulation, je m'intéresse à l'impact du nouveau régime sur les trois axes traditionnels de durabilité plus l'axe de la durabilité technique du réseau en tant que ressource infrastructurelle. Il sera intéressant de voir si le transport public urbain est devenu plus durable grâce à sa nouvelle régulation. Par rapport au modèle d'analyse basé sur le régime institutionnel, je limite l'analyse de la dimension technique aux éléments du réseau ; les questions techniques qui se posent pour l'appareil de production de l'opérateur sont essentiellement liées à l'axe écologique⁹⁴. Je groupe les différents aspects selon les questionnements suivants:

- Une qualité de la desserte de base améliorée sur l'ensemble du territoire ?
- Le transport public urbain au service de l'être humain ?
- Le transport public urbain plus efficace et plus efficient ?
- Un transport public urbain compatible avec l'environnement ?
- Un réseau de transport public viable et efficace ?
- Un nouveau régime institutionnel dans le respect de la démocratie ?

6.4.1 Une qualité de la desserte de base améliorée sur l'ensemble du territoire ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- G11 Garantir l'approvisionnement de base sur l'ensemble du territoire
- G123 Attractivité des aménagements du transport public urbain
- G221 Qualité de la structure de l'offre du transport public urbain
- G251 Effets territoriaux de la répartition de la desserte
- G241 Qualité de vie sur le territoire

Le nouveau régime permet de garantir une desserte suffisante et adaptée aux besoins des habitants et de l'économie sur tout le territoire. Comparée à la situation antérieure, la collectivité peut mieux influencer la configuration de l'offre. Par le biais des commandes de prestations, canton et Confédération définissent le volume et la configuration du réseau et négocient les détails avec les opérateurs. Dans l'agglomération biennoise l'offre a été sensiblement améliorée et ceci en plusieurs étapes : nouvelle configuration du réseau des lignes de bus avec meilleure desserte de certains quartiers et amélioration de l'offre en soirée en 1997, mise en place d'une nouvelle ligne le 18 avril 2001, extension de la desserte journalière en 2005 et 2006. Les quartiers Chemin des vignes à Vigneules, le Fuchsenried au nord-est et le port de Bienne ont successivement été rattachés au réseau biennois. Un des tout grand acquis de la restructuration de l'offre en transport public fut l'introduction de l'horaire cadencé. Entre 2000 et 2005, les Transports publics biennois ont accru le nombre de kilomètres parcourus de plus de 7 %; il s'agit même d'une amélioration de 9 % pour l'offre du samedi. Ils ont aussi étendu les heures de service et augmenté le nombre de passagers de plus de 7 %.

	2000	2001	2002 ⁹⁵	2003	2004	2005
Nombre total de passagers par année	13'457'058	13'852'459	15'402'828	14'082'615	14'467'602	14'423'409
Total km parcourus par années	3'024'976	3'076'266	3'260'124	3'138'524	3'186'897	3'242'734
Total Pkm⁹⁶ par année				31'631'494	32'672'400	33'646'581

⁹⁴ Voir également chapitre 3.5

⁹⁵ En 2002, l'expo.02 avait lieu à Bienne. Les chiffres ne sont donc pas comparable à d'autres années.

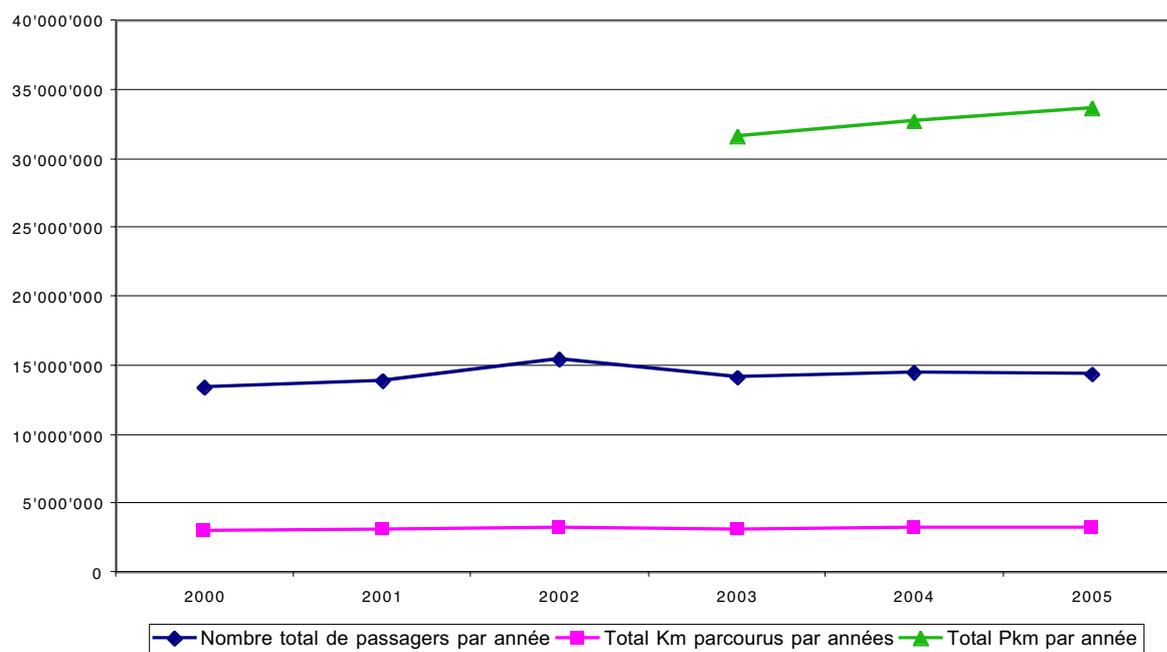
⁹⁶ Pkm correspond à kilomètres voyageurs, où le nombre de voyageurs est multiplié avec la longueur du trajet de chaque voyageur.

	Amélioration 00-05
Nombre total de passagers par année	7.2%
Total km parcourus par années	7.2%
Total Pkm par année ⁹⁷	6.4%

Tableau 6. Evolution de quelques chiffres de production des TPB

Maintenant, les lignes de bus desservent toute la ville et l'agglomération proche. La communauté tarifaire a calculé que plus de 95 % du territoire construit de la ville se trouve en proximité d'un arrêt de bus, c.-à-d. à moins de 400 mètres. Plusieurs quartiers urbains bénéficient d'une offre nettement améliorée, par exemple le quartier de la mine d'Or qui est relié depuis 1997 à la gare toutes les 20 minutes sans rupture de charge. Auparavant, il fallait changer de bus au Pont du Moulin et les bus circulaient toutes les 30 minutes. Parallèlement à l'augmentation de la mobilité liée aux loisirs, l'horaire a connu des améliorations sensibles samedi et dimanche et le soir, dans le but d'offrir une réelle alternative à la voiture individuelle. La ligne 2 qui mène du port à l'ouest jusqu'à la zone industrielle à l'est dessert de nouveaux quartiers et permet aux ouvriers et employés d'accéder à leur lieu de travail toutes les 20 minutes. La ligne 2 depuis son introduction en 2001 est en constante augmentation.

Evolution des chiffres de production



Graphique 10. Présentation de l'évolution de quelques chiffres de production des TPB

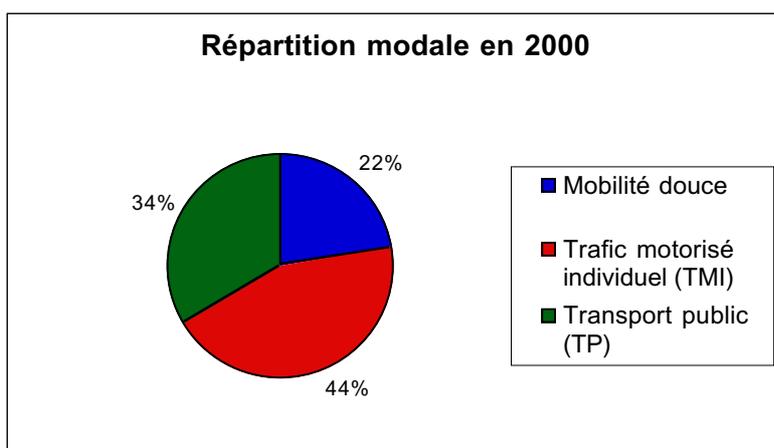
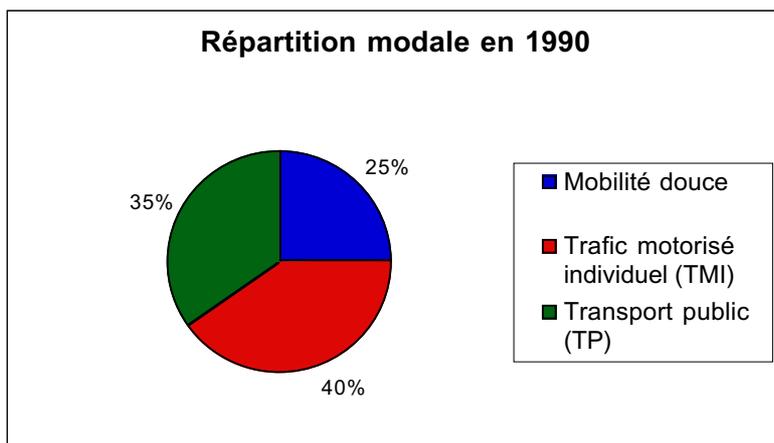
L'intensité de la desserte des régions périurbaines dépend de l'utilisation des bus. Le canton surveille le nombre de voyageurs par course sur le tronçon le plus fréquenté et définit le niveau d'offre selon l'ordonnance sur l'offre. Ainsi, le bus en direction de Lyss (ligne 74) qui constitue une desserte fine complémentaire au RER S3, circule toutes les 30 minutes. Par contre, les communes d'Orvin et de Plagnes ne bénéficient même pas d'une cadence à l'heure puisqu'elles offrent un potentiel plus petit (lignes 70 et 71). La réglementation du niveau d'offre basé sur la fréquentation actuelle des transports publics recèle évidemment le danger que la desserte en

⁹⁷ Comparaison uniquement entre 2003 et 2005 puisque le chiffre n'est pas disponible avant

transport public ne fasse que renforcer une réalité spatiale. Une utilisation assidue du transport collectif, par contre, peut aider une sous-région à se décroïsonner. La loi cantonale prévoit en effet l'amélioration de l'offre quand il y a une demande suffisante.

L'attractivité de l'offre en transport public a bénéficié d'améliorations importantes et le nombre d'usager s'en ressent. De plus, le parc des véhicules a été rajeuni et l'identité visuelle rafraîchie. La commande de nouveaux véhicules est devenu nettement plus simple depuis l'autonomisation des TPB, puisqu'il s'agit de remplir les conditions des soumissions publiques sans devoir passer par une votation populaire pour les crédits nécessaires. Pour la nouvelle identité visuelle, un jury a organisé un concours graphique, misant essentiellement sur la qualité de la communication sans devoir obéir à des contraintes politiques. 64 % du parc véhicules des TPB ont moins de 10 ans. Grâce à l'entretien régulier, ces bus peuvent être considérés comme modernes et répondent aux exigences de confort de la clientèle.

Petit à petit, les TPB ont équilibré la qualité de la desserte et du service entre leurs lignes de bus desservant le centre et celles qui circulent dans la région, particulièrement les lignes qui étaient sous-traitées à des tiers et qui offraient moins de confort. Le système d'information aux voyageurs a été mis en place sur ces lignes également et récemment les véhicules des transporteurs ont été équipés des nouveaux appareils à billets. Lors d'achat de nouveau véhicules, l'identité visuelle des TPB a été introduite pour permettre aux voyageurs de reconnaître facilement les véhicules circulants sur les lignes du réseau des TPB.



Graphique 11. Répartition modale des personnes actives occupées en ville de Bienne 1990 et 2000⁹⁸

⁹⁸ FACT SHEET Biel-Bienne (2006) disponible sur Internet sous www.biel-bienne.ch

Par rapport à la mobilité globale, par contre, dans l'agglomération, l'amélioration de l'offre en transport public, n'a pas permis de gagner des parts de marché. Je ne dispose pas des chiffres tout à fait récents, mais les recensements populaires de 1990 et de 2000 me permettent de faire une petite comparaison de l'évolution. On peut parler d'une stagnation de la part de marché du transport public, par rapport au trafic motorisé individuel et à la mobilité douce. Il faut noter que le trafic motorisé a encore progressé et ceci malgré les efforts multiples en faveur d'un transfert modal. Un transport public urbain efficace n'est pas une condition suffisante, mais nécessaire comme le montre les recherches de l'équipe Kaufmann et l'expérience des ces 30 dernières années⁹⁹. Les chiffres du recensement concernent les personnes actives lors de leurs déplacements au travail. Si l'on prend en compte la mobilité liée aux loisirs, la situation se présente de manière encore plus pessimiste pour le transport collectif. Bien plus de la moitié des kilomètres parcourus quotidiennement servent aux loisirs et aux achats. On est confronté à des raisons de déplacement, où la voiture est largement privilégiée. L'offre du transport public est fortement axée sur les mouvements des pendulaires (transport de masse), les flux relatifs aux achats et aux loisirs, par contre, sont beaucoup plus diffus et irréguliers.

6.4.2 Le transport public urbain au service de l'être humain ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- G221 Qualité de service de l'offre en transport public urbain
- G124 Véhicules adaptés aux handicapés
- G21 Protéger la santé et le bien-être des humains
- G231 Condition d'embauche des employés

L'ouverture du marché et la mise en place de la concurrence ont forcé les entreprises de transport à réagir. Les entreprises de transports ont été responsabilisées et ont évolué pour remplir un rôle de partenaires vis-à-vis des collectivités publiques. Elles remplissent le rôle de producteur de biens et services et de distributeur. Avec la méthode bernoise de conserver la recette voyageurs dans les entreprises¹⁰⁰, ces dernières ont développé des attitudes tournées vers le marché pour profiter de la nouvelle marge de manœuvre et exploiter au maximum le potentiel existant.

Les Transports publics biennois ont amorcé la transformation d'une entité municipale un peu poussiéreuse et axé sur les problèmes de production et d'exploitation en une entreprise à forte identité, modernisée et à l'écoute de sa clientèle. Le marketing des TPB, mis en place en 2000 seulement, mise sur la cohérence et la qualité de l'information pour la clientèle. Une présentation plus compréhensible de l'horaire imprimé et des horaires de départ aux arrêts, des fiches d'information standardisées pour des perturbations ainsi qu'un journal pour les clients et partenaires, « le carrus », furent créés. L'identité visuelle des TPB a été redéfinie et clarifiée pour permettre aux clients de reconnaître les produits TPB immédiatement. Les procédures de gestion des remarques clients ont été mises en place et la structure d'information à la gare a été renforcée. Hormis la rénovation des espaces d'accueil et de travail, la palette des renseignements a été élargie, les heures d'ouverture prolongées pour répondre aux différents besoins des divers segments de clients. Les suggestions et réclamations des clients sont traitées en un mois maximum, contenant des réponses substantielles. La statistique annuelle des réactions de la clientèle permet aux différents départements concernés d'améliorer leurs prestations.

Lors de l'enquête qualitative que les TPB conduise depuis 2003 dans un rythme de deux ans, les personnes questionnées confirment la transformation de l'image des TPB. La perception du transporteur local s'est sensiblement améliorée et quand on sait quelle est l'influence de la perception sur les pratiques de transport, on ose déduire qu'une partie de l'augmentation du nombre de voyageurs sur les lignes TPB est également due à cette nouvelle image. Trois quarts

⁹⁹ recherches menées par Vincent Kaufmann

¹⁰⁰ On parle de « net cost. contracts », où la responsabilité des recettes incombe entièrement à l'opérateur, contrairement aux « gross cost contract », où l'opérateur est payé pour la production du service, et les recettes sont gérées par l'autorité de transport.

des personnes interrogées en 2005 jugent l'offre des TPB excellente, passé 20 % la trouvent bonne. Ces résultats sont encore meilleurs lors de l'enquête qualitative de 2005. 93 % des personnes qui ont répondu à la question jugent l'offre des TPB en 2005 meilleure qu'il y a 5 ans. La qualité des informations et la sympathie des conducteurs ont augmenté selon la grande majorité des personnes interrogées¹⁰¹.

Dans la région, pas uniquement les Transports publics biennois ont amélioré leurs prestations et leur service. Le train léger entre Bienne et Anet circule avec de nouvelles rames à plancher surbaissé, dotées de grandes baies vitrées et d'un habitacle non compartimenté pour éviter les recoins sombres dans les véhicules. Ce nouveau matériel est également plus rapide, avec système d'information aux voyageurs intégré. L'horaire est également plus dense. Le RER biennois est exploité par le BLS avec des nouveaux véhicules Nina, mieux adaptés aux nouveaux standards de confort. Car postal a renouvelé son parc des véhicules et FUNIC a carrément rénové les deux funiculaires, avec un système complètement modernisé pour la relation Bienne- Macolin. La recherche d'un plus grand confort et de meilleures prestations pour séduire la clientèle est donc un phénomène général.

Les prestations de transport pour les personnes handicapées ont également été améliorées. La ville de Bienne a commencé à réaménager les arrêts avec des trottoirs rehaussés pour permettre de monter sans seuil dans le bus à plancher surbaissé. Un carré d'un revêtement différent indique la position de la première porte pour faciliter l'accès aux personnes aveugles. Elles bénéficient de transport gratuit. La flotte des TPB est en grande partie à plancher surbaissé et les derniers trolleybus avec une marche seront remplacés en 2007. Le code couleur du nouveau système tarifaire a été testé avec des personnes âgées et des daltoniens pour éviter l'exclusion de certains groupes de consommateur. En général, plusieurs canaux de communication sont utilisés pour les informations s'adressant aux différents sens (information visuelle et acoustique). Avec la nouvelle législation concernant les personnes handicapées, l'amélioration des différents aspects de la chaîne de transport en leur faveur va être accélérée.

Les TPB, issue de l'administration municipale, n'ont pas uniquement une responsabilité sociale vis-à-vis des clients extérieurs, mais également pour leur personnel. Jusqu'à présent, les TPB se positionnent en tant que partenaire social et responsable sur le marché du travail. Ce principe était déjà négocié lors de l'autonomisation, il constitue un élément de la stratégie des TPB. Les TPB ont conservé la qualité des conditions d'engagement de la ville et négocient trois à quatre fois par année les différents sujets avec les représentants des syndicats qui font fonction de comité d'entreprise. Les TPB ont participé en 2003 à l'élaboration d'indicateurs sociaux avec un groupe de travail interdisciplinaire au niveau Suisse pour évaluer leurs performances sur l'axe social de la durabilité. Les constats étaient très positifs : un système salarial transparent et équitable (indice de Gini de 0,8), l'encouragement à la formation et des possibilités de formations internes (2 à 3 jours par année pour le personnel roulant), une politique d'information transparente (chaque employé reçoit son rapport de gestion personnel et le carrus interne informe trois fois par année sur les projets de l'entreprise, pour n'en nommer que quelques-uns). Les conditions d'engagement sont transparentes et équitables, bien qu'il faille noter une augmentation du nombre des employés auxiliaires ces trois à quatre dernières années.

En ce qui concerne les moyens de production, les TPB ont amélioré les conditions de travail pour tous les employés en construisant un nouveau bâtiment administratif en 2004. L'atelier et les garages des années 40 ont été entièrement rénovés avec l'intégration d'un nouvel espace de travail. La maintenance de l'infrastructure et des véhicules se fait désormais dans de meilleures conditions. Les TPB se sont ainsi donné les moyens de produire un transport public urbain de qualité, également à l'avenir et de respecter la dignité des employés (salle de séjour lumineuse, douches séparées pour dames et messieurs, places de travail bien éclairées et salles de séances et de formation).

¹⁰¹ TPB (2005) Etude de marché des Transports publics biennois, sofa sarl, Bienne, 37 p. plus annexes (CHB-009)

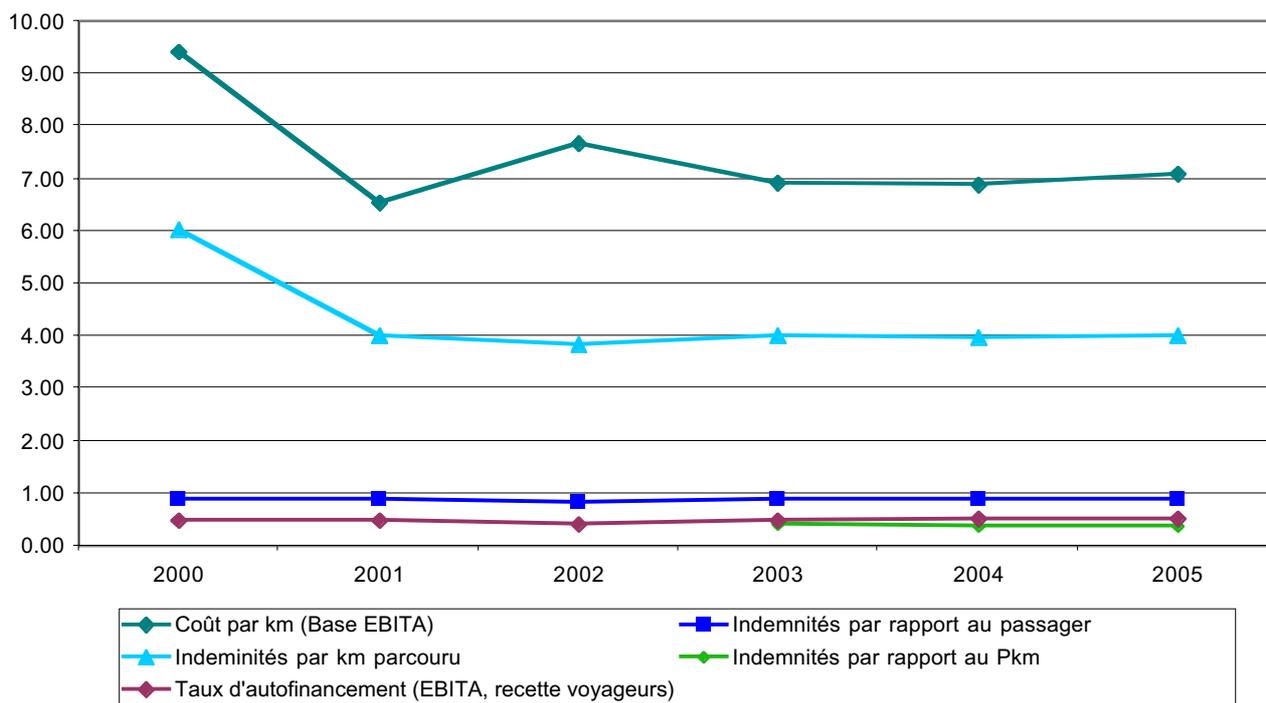
6.4.3 Le transport public urbain plus efficace et plus efficient ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- W11 Minimiser les coûts
- W12 Maximiser les avantages
- W231 Avantages, inconvénients de la desserte améliorée

L'objectif double d'avoir d'une part un transport public mieux adapté aux besoins et mieux utilisé et d'autre part une production du transport public mieux gérée peut être ramené aux deux questions de l'efficacité et de l'efficience. Le canton de Berne prévoit dans sa loi de mesurer ces deux dimensions par les indicateurs sur l'occupation et le taux de couverture par ligne.

Evolution des indicateurs financiers



Graphique 12. Evolution des indicateurs des TPB entre 2000 et 2005¹⁰²

Parallèlement au nombre de voyageurs qui a augmenté ces 5 dernières années, les coûts globaux ont également augmenté. Quand on observe le coût par km parcouru, on constate qu'après une baisse du coût entre 2000 et 2003, il a stagné ensuite autour des 7 francs.

Le taux d'autofinancement a pu être amélioré, mais cette dernière année, il est à nouveau descendu un peu en restant en dessus de 50 %. L'indemnité par passager n'a que très peu baissé. Si en 2000, elle était de 90 centimes, elle est revenue à 90 centimes en 2005 après une baisse entre 2001 et 2004. L'indemnité par km parcouru a baissé de beaucoup entre 2000 et 2001 et stagne depuis autour de 4 francs. Les TPB produisent plus de transports et transportent plus d'usagers. Ils ne sont par contre pas devenu beaucoup plus productifs entre 2000 et 2005. Ceci rejoint l'opinion du directeur adjoint de l'office de transport public du canton de Berne, M. Herren¹⁰³, quand il dit que les gains en productivité - plus de transport pour la même somme des

¹⁰² Les indicateurs sont calculés sur la base des rapports de gestion. Pour les charges, nous avons pris les charges sans frais financiers et sans amortissements (EBITA).

¹⁰³ Entretien avec Christoph Herren, directeur adjoint de l'OTP, en août 2006.

indemnités - ont été réalisés entre 1996 et 2002, et que depuis, les coûts pour la collectivité ont à nouveau tendance à augmenter, particulièrement suite à l'amélioration de l'offre dans de nombreuses régions (RER bernois, Rail 2000 1^{ère} étape, etc.). Il nuance quelque peu les propos très optimistes des auteurs du rapport d'évaluation de la réforme LCdF de l'OFT quand ils stipulent que la révision de la LCdF a contribué de façon substantielle à l'augmentation de l'efficacité et à l'optimisation de l'offre tout en permettant de réduire les coûts¹⁰⁴. La structure des coûts de production du transport public présente des seuils, quand, par exemple, il faut utiliser un véhicule supplémentaire pour une certaine prestation parce que la vitesse commerciale est trop lente (typique des heures de pointe en ville). De même l'augmentation de la productivité n'est pas un processus linéaire.

Les TPB ont amélioré la productivité sur les différentes lignes, en optimisant l'utilisation des véhicules par rapport aux temps de parcours ; moins de temps d'arrêts aux terminus, moins de véhicules sur une ligne pour assurer l'horaire. Pour le personnel roulant, ceci impliquait une diminution de leur confort, tout en respectant la réglementation très stricte par rapport au temps de travail dans le transport collectif (pauses, arrêts, conduite continue, etc.). Le nombre de véhicules a baissé de 29 autobus en 1995 à 28 en 2005 et de 29 trolleybus en 1995 à 22 en 2005 et ceci pour rouler plus de km et fournir un horaire plus dense.

Les opérateurs qui se positionnent donc davantage en tant qu'entrepreneurs sont devenus plus offensifs dans leur politique tarifaire. Ces derniers 10 ans, les prix ont été augmentés, pour certains produits de façon substantielle. Ainsi, l'abonnement mensuel pour une personne adulte de la communauté tarifaire Bienne-Granges-Seeland-Jura bernois qui coûtait en 1995 uniquement 48 francs est maintenant vendu à 57 francs. Il s'agit d'une augmentation de presque 19 % sur 10 ans¹⁰⁵. Le prix pour les billets simples pour un trajet en Centre-Ville avec les TPB a également été revu à la hausse. Un enfant payait 90 centimes en 1996, pour un trajet en ville, il paie maintenant 1.50 francs (+67 %). Pour les adultes, on est monté de 1.80 francs à 2.50 francs (+39 %). Seulement le billet à l'unité pour les destinations régionales n'a pas augmenté. L'utilisateur paie encore aujourd'hui 6.60 francs pour aller de Bienne aux Prés-d'Orvin comme en 1995. Les prestations et le service ont été améliorés et plus de personnes ont utilisé les TPB pour se déplacer, mais l'augmentation des recettes et du taux d'autofinancement est aussi due aux augmentations tarifaires. Pour l'utilisateur, l'augmentation des prix pour les prestations de transport public urbain est réelle et s'inscrit dans les coûts de la vie devenus plus chers. L'évolution montre que le transport public pratique malgré les augmentations tarifaires des prix compatibles avec son niveau de qualité et que les clients sont prêts à payer pour des prestations fiables et sûres.

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Charges totales	21'125'364	22'856'898	23'222'061	28'573'474	25'483'396	26'529'658	26'474'194
EBITA	17'348'125	19'087'771	20'084'199	25'008'483	21'687'175	21'924'456	22'970'284
Produits de transport par an	9'200'003	8'930'781	9'780'685	10'552'102	10'629'064	11'543'227	11'937'810
Indemnités par an	11'337'485	12'171'122	12'370'307	12'554'650	12'548'998	12'687'340	13'016'984

Augmentation de 2000 à 2005

Charges totales	15.8%
EBITA	20.3%
Produits de transport par an	33.7%
Indemnités par an	6.9%

Tableau 7. Evolution des résultats des Transports publics biennois

Selon Christoph Herren, la transparence du secteur du transport public s'est nettement améliorée avec la nouvelle réglementation. L'administration bernoise a une vue d'ensemble des indem-

¹⁰⁴ Felix WALTER, Helen SIMMEN und Peter SCHEIDEGGER (2005) Evaluation EBG '96, Auswirkungen des Bestellverfahrens gemäss der Eisenbahngesetz-Revision von 1996, pp.2 et 4 (CH-005)

¹⁰⁵ Dernière augmentation du prix des abonnements de la communauté tarifaire Bienne-Granges-Seeland-Jura bernois le 12.12.2004.

nités pour l'offre de base commandée en transport collectif. Par ce biais, les citoyens ont une meilleure vue d'ensemble de l'utilisation des impôts investis dans le transport public. En plus, la qualité de la desserte et du service offert est devenue plus équitable à travers le canton, et paradoxalement à la plus grande autonomie et dynamique des entreprises, moins dépendante de l'opérateur en place.

6.4.4 Un transport public urbain compatible avec l'environnement ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- U1 Réduire les atteintes à l'environnement de la mobilité
- U131 Utilisation du sol
- U141 Effets de la fragmentation du paysage
- U11 Réduire les polluants atmosphériques
- U15 Réduire la pollution de l'eau
- U21 Réduire l'impact sur le climat
- U22 Maintenir la couche d'ozone
- U311 Réduire la consommation d'énergie
- U321 Réduire la consommation d'autres ressources

Une bonne offre de transport public urbain est la base d'une gestion durable des déplacements au sein d'une agglomération pour autant qu'elle soit coordonnée avec la politique de mobilité dans son ensemble, comme le montrent les recherches de Vincent Kaufmann¹⁰⁶. Un transport public urbain déploie son effet plein et entier uniquement s'il est conçu de concert avec la planification urbaine (aménagement du territoire, expansion du tissu urbain, emplacement de pôles d'attraction) et la planification de la circulation et du stationnement. Le transport public urbain n'est pas un but en soi, il compte parmi les équipements d'une ville qui contribuent à la qualité de vie d'une agglomération et augmente son attractivité comparée à d'autres agglomérations¹⁰⁷.

En 1980, les transports représentaient 18 % des émissions mondiales de CO₂. Dominique Dron¹⁰⁸ montre l'évolution de la situation et estime que les transports atteindront 22 à 25 % des émissions de CO₂ en 2020. Ils ont aussi causé les trois-quarts de l'élévation des émissions de CO₂ de l'Union européenne entre 1990 et 2000. Leur dynamisme en fait le seul secteur dont la consommation croît continûment dans l'histoire des pays industrialisés. Ainsi, la consommation mondiale de pétrole liée aux transports a cru de 75 % entre 1973 et 1997 et de 124 % dans les pays en développement. Selon l'OCDE, la stabilisation du climat exigera en 2030 une réduction de 50 % des émissions de CO₂ des transports mondiaux par rapport aux données de 1990. Les grands coupables dans le domaine du transport sont le fret routier et le transport aérien, deux secteurs en constante augmentation. Les progrès technologiques et les substitutions énergétiques ne régleront que la moitié du problème, le reste devant être traité par des transferts modaux et la maîtrise de la demande de transports¹⁰⁹.

La stagnation de la répartition modale à Bienne montre que la contribution du transport public pour réduire les émissions de la mobilité dans l'agglomération biennoise ne s'est pas améliorée. A la fin des années 90, la valeur limite d'immission annuelle selon OPair pour le NO₂ de 30 µg/m³ était dépassée au centre de l'agglomération biennoise à la rue du Canal, à la place de la Croix et près de l'école Dufour. Au Champ de Boujean, la valeur mesurée se situe près de la valeur limite. En 2004, on mesure 66 µg/m³ NO₂ à la rue du Canal, à la rue Renfer 40 µg/m³ NO₂ et les valeurs mesurées au Champ de Boujean se situent, avec 24 µg/m³ NO₂, en dessous des valeurs limites. Pour l'ensemble de l'agglomération biennoise, on constate donc toujours des dépassements. Les discussions intenses par rapport aux nuisances dues aux particules fines PM₁₀ menées durant l'hiver 2005/2006 montrent que le problème de la pollution atmosphérique n'est pas maîtrisé.

¹⁰⁶ Vincent KAUFMANN (1999) "Six propositions pour limiter l'usage de la voiture en ville" in Transport public (TU-014)

¹⁰⁷ En allemand, nous parlerons de «Standortqualität», qui pourrait être traduit par «qualité du site».

¹⁰⁸ Dominique DRON (2003) "Transports, développement durable et dynamique urbaine" (DD-008)

¹⁰⁹ Dominique DRON (2003) "Transports, développement durable et dynamique urbaine" (DD-008)

Les TPB ne possèdent pas de système d'évaluation de son activité par rapport à son empreinte écologique. Il n'est donc pas possible d'avoir accès à des indicateurs pertinents et structurés pour voir si les TPB ont amélioré leurs performances sur cet axe. Par contre, de façon épisodique, les choix opérés par la direction de l'entreprise montre un engagement réel dans ce domaine. Il y a plus de dix ans déjà, les TPB ont choisi d'acheter du Green Diesel plus écologique que les autres carburants sur le marché pour réduire les émissions de leurs autobus. Ils étaient prêts à payer plus cher. Maintenant, ce genre de carburant est devenu standard.

Les autobus que les TPB achètent suivent l'évolution technologique et les derniers bus acquis en 2002 sont équipés de moteurs EURO III¹¹⁰. Tous les autobus des TPB ont été équipés de filtres à particules CRT depuis 2004. Au début des années 2000, les TPB ont participé à un projet pilote de la Haute école technique de Bienne pour tester la compatibilité de différents filtres à particules avec différents moteurs et carburants. Le soutien de la Confédération pour le projet et du canton de Berne pour l'équipement standard des véhicules était important, l'atelier des TPB a par contre assumé les grands problèmes techniques liés au projet, tout particulièrement au montage et à l'entretien des filtres et aux problèmes de compatibilité entre certains produits.

6.4.5 Un réseau de transport public viable et efficace ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- RI-DT Durabilité technique du réseau

L'introduction des mécanismes de concurrence et la pression financière dues à la libéralisation des marchés recèlent le danger que l'entretien du matériel de production et de l'infrastructure soit diminué. Ceci d'autant plus que dans un premier temps, les conséquences techniques et en rapport avec la sécurité ne se feront pas sentir, alors que les économies financières seront tout de suite réalisées. A moyen et long terme, lésiner sur l'entretien peut s'avérer fatal, puisqu'on s'attaque au « stock » de la ressource infrastructurelle¹¹¹.

Dans les années 80, encore sous l'ancien régime institutionnel, les TPB ont lancé un programme d'assainissement des lignes aériennes. Ce projet d'investissement et d'entretien continu a été approuvé par vote populaire et depuis, le réseau des lignes aériennes a successivement été rénové et renouvelé. Après l'autonomisation des TPB, cette stratégie n'a pas été mise en question, et le réseau se trouve dans un excellent état. Pour le moment, les discussions sont en cours pour intégrer le transformateur du courant en haute tension continue nécessaire pour les trolleybus dans le patrimoine des TPB. Il y a dix ans, lors de la dernière acquisition de trolleybus, la discussion d'un éventuel changement de la traction était intense. La ville s'est décidée à conserver le trolley et la peuple biennois a approuvé le crédit d'achat de 10 nouveaux bus électrique par 72% des voix.

Le système d'information en temps réel, iquebe, fait également partie du réseau, ainsi que les nouveaux appareils à billet. Dans la mesure où les TPB poursuivent une stratégie de qualité pour séduire les clients non captifs, l'intérêt d'entretenir ces systèmes est très élevés. En effet, la défaillance d'un de ces systèmes se ressent directement auprès de l'opérateur par le biais de réactions des clients ou de pertes de recettes. Le système avec des contrats de prestations où le risque des recettes se trouve entièrement auprès de l'opérateur et avec une grande intégration fonctionnelle des entreprises présente des avantages pour ce qui est de l'entretien des outils de production. Les abribus, par contre, qui appartiennent à la ville et qui sont gérés par la société générale d'affichage, montrent parfois des signes de délaissement. L'intérêt de la municipalité de nettoyer des tags et de réparer des vitres cassées est en effet moins direct que celui de l'opérateur, qui recueille directement les réactions de la clientèle¹¹².

¹¹⁰ Voir également annexe 6 pour les standard EURO

¹¹¹ Voir également chapitre 3.1.1

¹¹² La propreté et le confort des bus TPB sont jugés excellents, seul bémol la qualité des abribus, voir TPB Etude de marché 2005, p. 31 (CHB-009)

La ville gère le réseau routier. Ainsi, la priorité au carrefour pour les transports collectifs et les voies de bus sont financées et réalisées par la ville de Bienne. De tels aménagements peuvent s'avérer primordiaux pour le bon déroulement du transport collectif sur le territoire urbain (vitesse de voyage, fiabilité de l'horaire, nombre de véhicules nécessaires pour l'exploitation d'une ligne, coût de production). En général, la ville poursuit une politique de priorisation des transports collectifs très conséquente. La collaboration se fait également par le biais de la plate-forme (Verkehrsgruppe) qui fait intervenir les divers services communaux (routes, police, TPB, etc.) pour mieux coordonner les travaux. La mise en place d'une zone de rencontre (limité à la vitesse de 20 km/h et espace non divisé disponible pour tous les usagers de la route) a été faite en étroite collaboration avec les TPB et les résultats après trois ans de service sont positifs.

6.4.6 Un nouveau régime institutionnel dans le respect de la démocratie ?

Les objectifs concernés par rapport à la mobilité urbaine :

- RI-RE Enjeux de la régulation
- G311 Aspects liés à la participation de la population

La loi des transports publics montre clairement la volonté du canton de Berne de disposer d'un transport public efficace et au service de la population, autant dans les régions que dans les agglomérations. La transformation de la législation s'est opérée en étroite collaboration avec les acteurs directement concernés. Les entreprises de transports, les villes concernées, les communes par le biais des Conférences régionales de transports et les différents acteurs politiques ont été associés au processus. Par le biais de l'arrêté sur l'offre, les députés décident tous les 4 ans du volume et de la qualité de l'offre. A priori, la CRT augmente la participation des communes dans l'élaboration de l'offre. Mais, il ne faut pas se leurrer, le canton détient le pouvoir de décision et les moyens d'influence des communes sont faibles. La nouvelle procédure d'enquête sur l'offre de transport public conduite tous les deux ans par le canton, permet aux citoyens d'être associé à la définition du volume et de la structure de l'offre et de faire part de ces remarques sur la qualité des prestations de l'horaire et de la chaîne de transport. Nous avons vu dans le chapitre 6.4.2 que les employés des TPB étaient également associés au processus de transformation par le biais de l'élaboration d'un contrat collectif.

Les nouvelles procédures ont clarifié les responsabilités et la politique se limite à décider la stratégie à poursuivre en matière de transport et à accorder le financement nécessaire. Les entreprises de transports ont gagné en autonomie de gestion, et il faut admettre que la population est exclue des questions opérationnelles. Aux entreprises de trouver la façon la plus adéquate de canaliser l'intérêt des citoyens pour les grands réseaux urbains afin d'éviter des frustrations. On constate en effet, que le transport public occupe une place importante dans la conscience collective et qu'il fait toujours partie du patrimoine urbain pour les habitants d'une ville. Encore 4 ans après la séparation des TPB de l'administration municipale, 70 % des personnes questionnées savent que les TPB appartiennent à la ville. Le degré d'identification des habitants avec leurs bus est grand et constitue une chance à exploiter pour l'opérateur, également une responsabilité. Les presque 5000 visiteurs sur 25 heures d'ouverture non-stop des TPB les 23 et 24 avril 2005 montrent le grand intérêt que les habitants de l'agglomération porte au transport collectif.

Avec la mise en place des programmes d'agglomération, on a récemment créé la plate-forme pour une réelle coordination entre les différents modes de transport et l'aménagement du territoire. A Berne, ce projet a été mis en consultation en automne 2004, dans le dessein d'avoir un organisme responsable de l'ensemble des transports aussi bien privé que public. Les projets d'agglomération sont accompagnés par les représentants cantonaux de l'aménagement du territoire et des transports publics. Le bémol dans cette démarche : les entreprises de transports n'ont pas été associées au processus, ce que Jürg von Känel explique par le nombre trop important de ces derniers dans le canton (près de 40 ET dans le canton de Berne). Dans la mesure, où l'influence des opérateurs sur la configuration du transport public reste énorme dans le nouveau régime hybride, cette démarche recèle des dangers certains. Elle montre également le

fossé qui est en train de se creuser entre planification concertée et future mise au concours de l'exploitation du transport. Se priver du savoir et du savoir-faire des opérateurs en place pourrait s'avérer fatal dans la mécanique actuelle du transport collectif.

Appréciation de l'impact du nouveau régime des TP urbain sur le développement durable

Code	Objectifs par rapport à la mobilité urbaine	Axes de la durabilité		Agglomération	Canton
	Dimension économique				
W11	Minimiser les coûts	ECO		+	-
W12	Maximiser les avantages	ECO		++	+
W231	Maximiser les avantages de la desserte améliorée	ECO		++	++
	Dimension sociale				
G123	Attractivité aménagements du transport public urbain	SOC	ECO	++	++
G221	Qualité de l'offre de transport public	SOC	ECO	++	++
G231	Condition d'embauche des employés	SOC	ECO	+	+
G311	Aspects liés à la participation de la population	SOC	ECO	-	+
RI-RE	Enjeux de la régulation	SOC	ECO	+ -	+ -
G11	Garantir la desserte de base sur l'ensemble du territoire	SOC		++	+
G124	Véhicules adaptés aux handicapés	SOC		+	+
G21	Protéger la santé et le bien-être des humains	SOC		+	+
G251	Effets territoriaux de la répartition	SOC		++	o
G241	Qualité de vie sur le territoire	SOC	ENV	+	o
U141	Effets de la fragmentation du paysage	SOC	ENV	o	o
	Dimension technique				
RI-DT	Durabilité technique du réseau	TEC		+ -	o
	Dimension écologique				
U1	Réduire les atteintes à l'environnement	ENV	ECO	+	+
U11	Réduire les polluants atmosphériques	ENV		+	o
U131	Utilisation du sol	ENV		+	+
U15	Réduire la pollution de l'eau	ENV		o	o
U21	Réduire l'impact sur le climat	ENV		+	o
U22	Maintenir la couche d'ozone	ENV		o	o
U311	Consommation d'énergie	ENV		+	o
U321	Consommation d'autres ressources	ENV		+	o

Légende

++	+	o	-	--	+ -
très positif	positif	sans influence	négatif	très négatif	effets positifs et négatifs

Tableau 8. Tableau récapitulatif de l'influence du nouveau régime hybride du transport public urbain biennois sur les différents axes de la durabilité.

7 Conclusions



Le peuple est solidaire des revendications du secteur protégé. Il n'y a pas de jalousie. [...] Si les Français ne se révoltent pas contre leur nomenklatura, c'est aussi parce qu'ici, les trains roulent à plus de 300 km/h. Le courrier est livré en vingt-quatre heures, y compris sur le plateau de Millevaches.

Axel de Tarlé

Après le résumé des résultats principaux, je mettrai en exergue les dangers que comporte le régime hybride et les chances et risques qui guettent le transport public urbain lors de futures transformations du régime.

7.1 Avantages et inconvénients du nouveau régime

L'analyse de la transformation de ces 10 dernières années du régime institutionnel des transports publics à Bienne a permis de répondre à un certain nombre de questions. Nous avons pu voir le grand impact des transformations d'un système de monopolistes fonctionnels, seuls maîtres à bord, à un système concurrentiel, où la collectivité gère la définition du volume et de la configuration de l'offre. Il est important de constater que la transformation du régime est encore en cours et qu'il s'agit d'un processus relativement long, où les différents acteurs en place tentent d'influencer la régulation future en leur faveur. La régulation du transport public urbain dans le canton de Berne ne remplit pas les caractéristiques d'un régime libéralisé. On est en présence d'un régime de transition, régime hybride. Alors que certains déplorent la lenteur du processus, personnellement, j'y vois une chance à saisir pour mieux structurer les transformations futures et se pencher davantage sur les questions de propriété du patrimoine public.

L'impact sur la durabilité du nouveau régime est considérable. Globalement, cette influence est positive. Le transport public s'est réveillé de sa léthargie pour se tourner vers le consommateur et offrir un produit mieux adapté et de meilleure qualité. L'offre en transport public urbain à Bienne est mieux structurée, offre la desserte de nouveaux quartiers, un horaire plus étoffé et d'avantages de trajets directs sans transbordement. Si l'on considère le coût par kilomètre parcouru, il a baissé pour la collectivité. Il faut par contre se méfier des conclusions hâtives. Dans la mesure, où la transformation est toujours en cours, beaucoup d'acteurs, et notamment les opérateurs, investissent sur une évolution future et font preuve d'un engagement supérieur au strict nécessaire.

La discussion des hypothèses de recherche va me permettre de mettre en avant les avantages et les inconvénients du nouveau régime des transports publics urbains à Bienne comme je les ai observés dans l'étude empirique. En plus, je pourrai mener une réflexion sur le nouveau régime institutionnel. Pour conclure je vais me pencher sur les enjeux futurs et évaluer les chances et les risques du processus de libéralisation à l'avenir.

7.1.1 La régulation de la propriété est aussi déterminante que les politiques publiques (Discussion des hypothèses A1, A2 et A4)

La coordination entre les politiques publiques et les droits de propriété est insuffisante dans le domaine du transport public urbain. Ainsi, concession et mandat de prestation ne sont pas suffisamment adaptés l'un à l'autre. Seule la coordination chronologique entre appels d'offre et oc-

trois d'une concession s'est timidement installée ces dernières années. Lors de la consultation pour l'octroi d'une concession, le canton communique son intention de faire un appel d'offre ou une restructuration de l'offre. En général, la Confédération prend en compte les souhaits du canton et limite la durée de la concession. Cela pose toutefois le problème de la fiabilité de ce titre de propriété pour le concessionnaire. Entamer la procédure pour obtenir une concession pour seulement deux ans, met les opérateurs dans une situation désagréable. Comment investir dans du matériel roulant et du savoir-faire quand l'opérateur ne sait pas, si dans deux ou trois ans, la concession pour son réseau va être attribuée à une autre entreprise ? Car la durée de vie des installations dans le transport public est longue. Comment adapter la durée du droit d'exploiter un réseau à cette réalité sans perdre en flexibilité ?

Le fait que le réseau appartienne toujours aux opérateurs historiques, du moins en grande partie, recèle des dangers pour le processus de libéralisation et la qualité du service public. A priori ce danger est réel et j'y reviendrai dans le chapitre prochain. Dans un premier temps, la propriété du réseau présente un avantage comparatif pour l'opérateur concerné. A moyen terme, cet avantage pourrait se transformer en risque majeur pour le système, et également pour l'opérateur historique. De prime abord, les TPB peuvent se sentir en sécurité grâce à la propriété de certains éléments du réseau, telles les lignes aériennes, les automates à billet, les systèmes d'information aux voyageurs. Ces infrastructures lourdes pourront devenir un boulet financier, dans le cas, par exemple, où un concurrent gagnerait le marché des transports publics urbains, sans avoir besoin d'alimentation en courant à haute tension parce qu'il fournit les prestations avec des bus à gaz. Qu'advierait-il de l'infrastructure et des TPB qui la possèdent ?

7.1.2 Les acteurs occupent de nouvelles fonctions

(Discussion des hypothèses B2, B5, B6 et B3)

La superposition des différents rôles de régulateur, de gestionnaire du réseau, de commanditaire et finalement de propriétaire des entreprises de transport constitue un problème pour la libéralisation du secteur du transport public. Le processus de séparer les différentes fonctions est bien entamé et comme nous l'avons vu, dans le cas des Transports publics biennois, les rôles sont relativement bien distribués entre ville, canton et Confédération. La municipalité en tant que propriétaire des Transports publics biennois n'intervient pas directement dans la procédure de commande de prestations. Par son rôle de propriétaire, la ville peut exercer une influence sur la gestion de l'infrastructure des TPB, sans fausser la concurrence. On constate par contre, que la séparation des TPB de l'administration urbaine s'est soldée par une nouvelle distance entre la ville et l'opérateur principal. Pour la coordination entre aménagement du territoire et transport collectif, ceci constitue un problème. En plus, la responsabilité pour gérer l'interconnexion entre les différents réseaux et veiller à la cohérence du méta-réseau n'est plus clairement attribuée. Le « unbundling » est un élément indispensable de la libéralisation, certes, mais il recèle le danger de la perte de cohérence pour le système de transport public dans son ensemble.

Les territoires fonctionnels et institutionnels ne sont pas cohérents. Il en résulte des problèmes de coordination, particulièrement entre aménagement du territoire et organisation de l'offre en transport collectif. Les structures pour veiller à cette coordination ne sont pas encore en place. Alors que la ville est responsable de l'aménagement du territoire, force est de constater que le transport public d'agglomération est dessiné et dirigé par une administration, certes compétente, mais située à Berne, donc dans une autre agglomération. Ce sont les TPB et le canton qui négocient l'offre et l'indemnité et qui de ce fait prennent les décisions importantes. Les menaces financières risquent d'être plus fortes que l'aménagement du territoire et s'imposer sans égards vis-à-vis de la desserte en transport collectif¹¹³. Le secrétaire de la CRT, Francis Daet-

¹¹³ C'est ainsi que pour la desserte du Centre commercial à Brugg, les TPB ont été associés aux travaux et ont conclu un contrat avec Migros pour renforcer l'offre sur la ligne 7 desservant le Centre commercial. L'appel d'offre annoncé pour 2007 par le canton concerne également ce secteur et risque de mettre en péril les résultats des négociations entre aménagement du territoire régional, TPB et Centre commercial.

wyler, craint en effet, qu'à terme, la chaîne de transport puisse être menacée par la constante pression financière et l'optimisation du transport collectif ligne par ligne. Selon lui, la coordination ne doit plus se faire uniquement entre Confédération, canton et commune, mais également entre les entreprises de transports, ce qui rend encore plus complexe un travail concerté entre aménagement du territoire et transport public.

Il est évident qu'actuellement le « grand coordinateur » dans le domaine du transport public urbain n'existe pas. Le rayon d'action de cette fonction devrait dépasser le périmètre de la ville pour englober toute la région. On ne peut donc pas s'appuyer sur l'administration municipale. Ensuite, il faudrait avoir des compétences dans des domaines aussi variés que le transport privé, le transport collectif et l'aménagement du territoire. L'office cantonal du transport public, qui exerce une grande influence sur le transport public, dépasse le territoire fonctionnel de l'agglomération. De plus, il se consacre essentiellement au transport collectif, la gestion et la coordination de l'aménagement du territoire incombant à un autre département cantonal. La ville de Bienne et les communes de l'agglomération sont autonomes pour la gestion de leur territoire. Malgré les différentes commissions de coordination (construction routière, trafic et marketing), la distance entre l'administration municipale et les transports publics urbains n'a cessé d'augmenter.

Le rôle de la communauté tarifaire est susceptible de subir des transformations, car la gestion en commun de titres de transport exige un échange intense d'informations, pas forcément compatible avec les objectifs des opérateurs en situation de concurrence. La communauté tarifaire, qui existe depuis 1992, est toujours organisée sur la base de l'ancien régime. Elle regroupe les acteurs (opérateurs et cantons) du territoire fonctionnel, mais se limite strictement aux questions tarifaires, la distribution, par exemple, est affaire des opérateurs. La planification et la coordination de l'offre en transport public n'y sont pas discutées. Est-ce que le modèle allemand de la communauté de transport¹¹⁴ pourrait être une solution à envisager ? Elle mettrait par contre en question les contrats de prestations actuellement en vigueur dans le canton de Berne, où le risque des recettes se trouve entièrement auprès de l'opérateur. Quel genre de motivation faudrait-il inventer si l'on devait abandonner le principe de conserver le risque des profits et pertes auprès des opérateurs ?

7.1.3 Le processus de changement de régime est en cours

(Discussion des hypothèses C1, C2 et C3)

L'offre actuelle en transport public urbain est meilleure à Bienne qu'il y a 10 ans. L'utilisateur se trouve dans une situation confortable. Il profite d'une offre mieux articulée, plus étoffée et mieux produite. Quantité et qualité du transport public urbain ont été revues à la hausse. Le client-consommateur profite du régime actuel de transition puisque tous les partenaires essaient de se profiler. Le seul bémol est l'augmentation des prix du transport pour l'utilisateur. L'évolution du nombre des voyageurs montre par contre, que la grande majorité de la clientèle est prête à payer un peu plus pour avoir une offre qui répond à ses attentes.

L'étude menée dans la région biennoise montre clairement que le processus de libéralisation dans le domaine du transport public urbain est uniquement amorcé. Dans le transport public urbain, il n'existe pas de vision consolidée des éléments constitutifs du réseau et donc de la régulation de la propriété pour ces éléments. Le système actuel porte encore directement les marques de son héritage historique. La définition claire du réseau est pourtant essentielle si l'on veut libéraliser l'accès au réseau et alimenter la concurrence entre les opérateurs. Régler la propriété du réseau de façon indépendante des opérateurs est important pour garantir la cohérence de l'ensemble des services produits sur le réseau. Il faut pourtant tenir compte du fait qu'en milieu urbain et pour le transport public routier, le réseau n'est pas facilement identifiable. Ce qui à premier abord semble évident s'avère en fait être assez complexe.

¹¹⁴ «Verkehrsverbund», modèle allemand que l'on trouve en Suisse uniquement dans le Grand Zurich (ZVV)

Les concessions des différents opérateurs en place désignent avec précision quel secteur et quelle ligne peuvent être exploités. Force est de constater que certaines lignes se chevauchent, sans être coordonnées pour autant. Ainsi, sur un même trajet entre la place d'Orpond et la gare, ABM et TPB ne pratiquent pas les mêmes prix à l'unité. La communauté tarifaire couvre le bassin d'emploi, donc l'agglomération fonctionnelle et regroupe 13 entreprises de transport, toutes actives à l'intérieur de son périmètre. Il n'y a pas de hiérarchisation dans l'organisation des réseaux, les lignes de bus régionales et urbaines sont exploitées par différents opérateurs. On peut donc affirmer que d'un point de vue fonctionnel, les réseaux de transport public dans l'agglomération biennoise et leurs périmètres ne sont pas clairement définis.

7.1.4 Le changement de régime influence la durabilité du transport public

(Discussion des hypothèses D1, D2, D3, D4, D5 et C4)

L'étude empirique montre que le nouveau régime influence la durabilité du système. Il existe donc bien un lien entre le régime institutionnel pour la gestion du transport public urbain et l'impact du transport collectif sur la durabilité. Actuellement, le bilan du régime hybride sur les différents axes de la durabilité est assez positif.

La libéralisation privilégie l'optimisation économique, au détriment de la durabilité sociale, écologique ou technique et de la cohérence du système de transport public. Pour le moment, des programmes en faveur de l'écologie, tels les filtres CRT, ont été réalisés. Ils ont par contre été possibles, grâce à un financement spécifique par la collectivité. Aussi longtemps que canton et Confédération misent sur un transport de qualité lors des négociations de prestation et des appels d'offre, des mesures sur les axes social et écologique de la durabilité seront réalisées. Pour les employés également, les conditions d'engagement favorables ont pu être conservées auprès des TPB. Comment sera le bilan, si les économies publiques continuaient à peser de plus en plus lourd sur le secteur des transports publics et la stratégie de qualité devait être abandonnée ?

Les chiffres financiers montrent qu'en effet, le processus de libéralisation contribue à augmenter l'efficacité du transport collectif urbain. La collectivité bénéficie de plus de transport public et d'une meilleure qualité. L'augmentation du volume et de la qualité de l'offre est plus importante que celle de l'indemnité versée aux opérateurs. Grâce à la concurrence, appel d'offre public ou comparaisons périodiques/ benchmarks, les opérateurs ont amélioré leurs prestations. En ce qui concerne l'efficacité du transport public urbain, par contre, le constat est plus nuancé. La part modale du transport public dans la mobilité des habitants de la région reste faible.

Le renouvellement de l'infrastructure et les investissements techniques dans le réseau sont essentiels pour la durabilité du système de transport public. Ceci est vrai, particulièrement à moyen et à long terme. Pour mettre en évidence l'importance de l'entretien du réseau et son renouvellement, j'ai séparé la durabilité technique des autres dimensions de la durabilité dans le modèle explicatif comme le propose Stéphane Nahrath. Les grands réseaux industriels montrent une forte inertie quant à leur fonctionnement. Les retards dans l'entretien ne se font pas tout de suite ressentir. Sur le long terme, les retards se cumulent et les frais à investir deviennent de plus en plus importants. Les TPB ont fait la douloureuse expérience quand, durant les années 70 et 80, les lignes aériennes furent négligées. Il a fallu par la suite passer par une votation populaire pour un programme d'assainissement sur plusieurs années. Le régime du transport public doit donc assurer que les évolutions techniques soient intégrées au système et que l'entretien se fasse de façon professionnelle et continue. Comme le montre les exemples du chemin britannique, les questions de sécurité et de fiabilité en dépendent directement.

Grâce à l'incertitude de l'évolution future, les opérateurs principaux, tels les TPB, investissent dans des structures dépassant le cadre strict de leurs responsabilités. Ils comptent ainsi agrandir leur influence et se positionnent en tant que leader sur le marché local. Tout le monde s'attend à un processus de concentration du nombre d'opérateurs. Être un partenaire séduisant

pour des coopérations, voire des fusions, fait partie des paris stratégiques des opérateurs. Dans le régime de transition du moment, les opérateurs prennent en charge l'interconnexion, parfois avec le soutien de la collectivité. On ne peut donc pas dire que l'interconnexion souffre de la nouvelle régulation. Les craintes par rapport à la qualité de la chaîne de transport ne sont pourtant pas infondées. Comment les acteurs vont-ils adapter leur comportement quand les dés seront jetés et les marges de manœuvres clairement définies ? Quand il n'y aura plus rien à gagner ?

Pour le moment, les différents acteurs tablent sur des transformations en leur faveur et investissent dans une rente de situation future (spéculation sur le modèle d'organisation à venir). À mon avis, on ne peut pas attribuer tous les gains en qualité et en productivité au régime mis en place depuis 1996. Si des opérateurs historiques continuent à s'engager pour l'interconnexion et la chaîne de transport, si des entreprises concurrentes s'associent pour offrir des prestations coordonnées à leurs clients, ils y voient un intérêt. Sans bénéfice à en tirer, par exemple dans un avenir proche, les opérateurs forcés à devenir de plus en plus efficaces, ne feraient pas de tels investissements. Est-ce que nous sommes confrontés à un régulateur qui participe à un processus d'apprentissage commun, ou à un régulateur cynique qui tire avantage d'une situation incertaine ?

7.1.5 Les hypothèses que le régime hybride ne permet pas de vérifier

(Discussions des hypothèses A3, B4, B1 et D6)

L'étude empirique des Transports publics biennois ne permet pas de donner des réponses fondées à toutes les questions de recherche. Le régime hybride en place ne répond pas encore aux exigences d'un système entièrement libéralisé. Certaines questions restent donc actuellement sans réponse.

Le risque que la crise des finances publiques provoque des luttes d'attribution de fonds au détriment d'une régulation conséquente de la libéralisation, existe certainement. Dans mon étude, toutefois, cette hypothèse ne peut être affirmée ou réfutée. On a l'impression que la pression financière a forcé tous les acteurs à faire preuve d'initiative. Des potentiels de gains de productivité ont été trouvés et exploités. L'augmentation de la productivité n'est pas un processus linéaire. On va atteindre un seuil, en dessous duquel, il faudra diminuer les prestations, et donc s'attaquer et à la quantité et à la qualité du transport pour réaliser des économies. Pour les acteurs impliqués, il n'est pas toujours aisé de faire la part des choses entre un régulateur bienveillant (Confédération et canton) et des commanditaires gourmands en prestations et avances en indemnités suite aux différents programmes d'économies. La pression force l'administration à faire des économies partout où cela est possible et défendable, même là où les opérateurs ont très bien travaillé, parfois au détriment de la motivation des acteurs. On peut uniquement spéculer sur le fait que si la transformation de la régulation n'est pas encore plus avancée, cela est également lié aux programmes d'économies qui se succèdent depuis des années aux deux niveaux étatiques. Du côté de l'administration, ces programmes bloquent argent et énergie qui ne sont pas investis dans la recherche de solutions organisationnelles nouvelles.

Il faut constater que la part de marché du transport public urbain reste minoritaire. Encore aujourd'hui, la voiture est le moyen de transport privilégié. L'étude menée ne permet pas d'affirmer que la situation se présente ainsi parce que la concurrence du trafic motorisé individuel se fait oublier, ou parce que les autres éléments d'une politique concertée de la mobilité urbaine ne sont pas en place. Certes, la nouvelle concurrence entre opérateurs recèle le danger, que le concurrent principal, qu'est la mobilité individuelle, se fait oublier. Par contre, la compétition au sein du marché du transport public force les opérateurs à adopter une attitude plus « sportive » qui s'avère également bénéfique pour lutter en faveur du transfert modal. Sans pouvoir donner une réponse univoque, on peut par contre affirmer que concurrencer le trafic motorisé individuel est uniquement possible pour le transport public qui offre un certain confort. La concurrence se joue entre la voiture de standard moyenne avec radio, climatisation, livrée clé en main et le

transport collectif. Du point de vue de la concurrence intermodale la réponse à la question lors de la prochaine acquisition de matériel roulant est toute trouvée : Faudra-t-il investir dans la climatisation de l'habitacle ?

L'infrastructure spécifique du transport public, telles lignes aériennes, systèmes d'information aux voyageurs, etc. a été mise en place avec de l'argent public. Actuellement, ces éléments appartiennent aux Transports publics biennois. Aussi longtemps, que les TPB peuvent s'assurer la production de service sur ce réseau, la collectivité exerce un certain contrôle sur l'entretien et le renouvellement de ces infrastructures par le biais de son rôle de propriétaire des TPB. Du moment que les TPB devraient être intégrés dans un grand groupe privé ou perdraient leur marché, l'Etat perd le contrôle de cette infrastructure. Ensuite, il sera plus difficile d'imposer un rythme ou une qualité de l'entretien au nouveau propriétaire. Le risque que le patrimoine public soit dilapidé est donc réel. L'enjeu de la régulation du patrimoine public est de taille. Pour prouver que la responsabilité de l'Etat n'est pas en mesure de contrôler le marché du transport public, et de veiller à ce que la gestion du réseau soit faite de façon durable uniquement par le biais de la régulation, l'étude envisagée des régimes institutionnels de transport public urbain à travers l'Europe apportera des réponses intéressantes.

Mon analyse des transports publics urbains par le biais des régimes institutionnels ne permet pas d'affirmer ou de réfuter l'hypothèse que l'Etat doit contrôler le réseau pour garantir son exploitation durable et l'accès aux différents opérateurs. Le régime hybride actuellement en place est dominé par des opérateurs plus ou moins liés à l'Etat et donc ancrés dans une tradition d'entreprise publique. Pour voir ce qui se passe dans un régime où l'Etat contrôle uniquement la régulation, il faut voir au-delà des frontières suisses. L'étude menée dans le cadre biennois permet toutefois de se rendre compte des rapports de force. La connaissance du marché est concentrée auprès des entreprises. Même une administration aussi bien dotée que celle du canton de Berne, ne peut assurer le contrôle de toutes les procédures et toutes les décisions au sein du transport public. Etre en charge du réseau permettrait à la collectivité, en plus du renouvellement et de l'entretien, de veiller à l'interconnexion entre différents réseaux et à la qualité de la chaîne de transport.

7.2 Chances et risques du futur processus de libéralisation

Les résultats de l'étude du régime des transports publics urbains à Bienne permettent de formuler les enjeux par rapport aux transformations futures du régime.

7.2.1 Définir l'objet de la libéralisation

La libéralisation des services de réseau demande une réflexion approfondie sur l'objet de la libéralisation si l'on veut éviter des effets néfastes, non désirés. La production de biens et de services se fait sur un réseau de transport qui est le véritable noyau du transport public (rail ou route, lignes interconnectées, distributeurs de billets, systèmes d'information aux voyageurs, etc.). Dans le contexte de la libéralisation, il est nécessaire de définir son objet de façon univoque. L'absence de coordination entre les politiques publiques et les droits de propriété crée de grands problèmes quant à la libéralisation des transports publics urbains. Les risques s'étendent de la distorsion de la concurrence par le fait qu'une grande partie du réseau appartient à un des opérateurs, jusqu'au démantèlement du réseau qui devient de fait impraticable pour l'utilisateur. Garantir son entretien, son renouvellement et l'accessibilité pour tous les opérateurs constituent les conditions indispensables pour garantir une offre et un service public de qualité à long terme. La concurrence peut contribuer à un service de transport public plus effi-

face et toujours réadapté aux besoins des usagers. Est-ce que les futures démarches pour la libéralisation relèveront le déficit de la gestion du réseau pour garantir sa cohérence ?

7.2.2 Focaliser sur les enjeux de la durabilité

Le nouveau régime se penche essentiellement sur la régulation du transport public. Les structures pour veiller à la coordination entre aménagement du territoire et transport public ne sont pas en place. Malgré les différentes commissions de coordination (construction routière, trafic et marketing), la distance entre l'administration municipale et les transports publics urbains n'a cessé d'augmenter. Cette évolution recèle un certain danger, surtout si elle ne peut être arrêtée à temps. Il est essentiel que les acteurs urbains en place reformulent les termes d'une étroite collaboration à la lumière des nouvelles règles. Comme nous l'avons déjà constaté dans notre travail de semestre en 2004, la future collaboration s'inspirera davantage des mécanismes de gouvernance que de gouvernement municipal tel que cela était le cas avant 1996. En effet, seul un régime institutionnel du transport public urbain cohérent avec le développement urbain et l'aménagement du territoire peut, à terme, répondre aux exigences du développement durable de toute l'agglomération.

Le transport public est un élément essentiel pour garantir le développement urbain durable. Afin d'assurer que le transport public urbain puisse contribuer à ce développement durable, la configuration du régime institutionnel est essentielle. La deuxième étape de la réforme des chemins de fer, telle qu'elle est préparée maintenant, ne pourra vraisemblablement pas résoudre tous les problèmes. Le débat est confiné au réseau ferroviaire, les questions liées au transport urbain, ne font pas l'objet de la discussion dans le cadre de la 2^e étape de la réforme, alors que l'influence de la régulation sur le transport collectif local est considérable. Serait-ce dû au fait que la Confédération ne se penche que depuis peu sur les questions de mobilité dans les agglomérations ?

7.2.3 Attribuer aux acteurs leurs rôles adéquats

La discussion des avantages et des inconvénients d'un système composé d'entreprises intégrées, comparé à une organisation groupée autour d'un réseau en main de l'Etat, exploité par des entreprises concurrentes, est menée à un niveau purement technique. Comment organiser l'accès des différents opérateurs au réseau en garantissant la suite rapprochée des sillons et la sécurité, comment choisir le bon investissement par rapport à un horaire idéal, comment garantir l'information complète aux voyageurs avec différents opérateurs offrant leurs services ? Et pourtant, les transformations en perspective aboutiront tôt ou tard à des choix de société : combien de service public, où assurer l'approvisionnement de base, quelle qualité de service et à quel prix ? Avec les luttes de pouvoir engagées, il ne sera pas aisé de mener un débat politique constructif sur ces questions, pourtant essentielles.

Conserver production du transport et gestion du réseau sous un même toit est certes intéressant pour les entrepreneurs en place, mais, pour l'Etat et pour les citoyens-consommateurs ceci constitue un risque non négligeable. Au mieux, la concurrence ne pourra pas fonctionner pleinement, puisque l'opérateur public - exploitant et propriétaire du réseau - la déjouera. Au pire, le réseau échappera au contrôle de l'Etat. Il faut se rendre à l'évidence que pour le moment, la séparation entre infrastructure et exploitation ne figure plus à l'agenda politique¹¹⁵. Il faut espérer que la sortie de cette impasse ne s'appellera pas privatisation. Elle risquerait de mettre en danger la qualité, et à terme la quantité, du service public. L'opérateur public ou semi-public actuel serait remplacé par un tiers qui bénéficierait des droits de propriété et des droits d'usage du réseau. Le nouvel opérateur privé se trouverait alors à son tour dans la situation confortable de contrôler le réseau pour évincer toute concurrence. La collectivité pourrait donc perdre le

¹¹⁵ Voir également la prise de position de l'UTP: CONSULTATION RELATIVE A LA REFORME DES CHEMINS DE FER 2 (2004), p. 8 (CH-006)

contrôle du patrimoine public. Il se pourrait qu'un opérateur unique pour le système de transport public d'une agglomération soumis à un benchmark¹¹⁶ régulier, mais maître de ses instruments marketing (prix, distribution, produit et publicité) et associé au développement urbain, soit un meilleur pari que la concurrence mal maîtrisée. Ne vaudrait-il pas mieux réfléchir à une intégration territoriale des entreprises de transport au lieu de rester attaché à l'intégration fonctionnelle ?

Pour garantir le service public et veiller à une exploitation durable du réseau de transport public, le contrôle par la collectivité de l'accès au réseau et de son entretien est indispensable. La longévité des équipements et les choix stratégiques en faveur d'une exploitation durable dépendent du choix explicite d'un modèle d'organisation du système. Seul un Etat fort est en mesure de veiller au bon déroulement de la concurrence et de conserver le patrimoine public pour en tirer le meilleur parti en faveur des usagers. Il s'agit de garantir la qualité requise du service public pour tous les citoyens, et ceci sur le long terme. Faut-il vraiment être surpris de constater que la libéralisation des industries de réseau nécessite un Etat fort ?

¹¹⁶ Le canton de Berne se trouve dans la situation heureuse de pouvoir faire un benchmark entre les trois agglomérations du canton (Berne, Thoun, Bienne) pour négocier ses conditions lors de la discussion annuelle de l'offre.

8 Bibliographie



Je suis au Parlement européen de Strasbourg : un parlement, 20 langues et... 1000 interprètes. [...] Certains évoquent l'idée de parler espéranto... hum... D'autres vont jusqu'à proposer d'aller réveiller le latin... Une langue morte pour la nouvelle Europe !

Axel de Tarlé

Une des sources les plus riches était sans doute le DESS sur le développement urbain durable, la gestion des ressources et la gouvernance de 2004/2005. Les lectures sur les industries de réseau, la libéralisation et la réforme des chemins de fer sont en constante évolution.

Code Référence bibliographique

- TU-013 Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb (2005) Ein praktischer Leitfa-
den für Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger und Kommunen, BMU, Berlin, 50p.
- RI-005 BEGLINGER Caroline (2006) « Le réseau: une ressource précieuse? » in *Vues sur la*
ville, IRIS-Ecologie, UNIL, Lausanne, p. 2
- TU-016 BEGLINGER Caroline, EBONE PEM Hermann, GASPOZ-FLEINER Daniela, HAU-
SAMMANN Caroline (2005) Qui détient le pouvoir dans le domaine du transport public
urbain? L'agencement des acteurs dans le monde des transports collectifs, analysé à
l'aide du RIRN, travail de semestre II du DESS 2004/05 sous la direction de Stéphane
Nahrath, Lausanne, disponible auprès des auteurs, 27p.
- BM-005 BEGLINGER Caroline, HERREN Christoph et al. (1999) Beurteilungsverfahren für An-
gebotsofferten im öffentlichen Verkehr, 2. überarbeitete Fassung, Amt für öffentlicher
Verkehr, Bern, 40 p.
- DD-005 BERICHT DES BUNDESRATES: Strategie Nachhaltige Entwicklung vom 27.3.2002,
http://www.are.admin.ch/pdf/Nachhaltigkeit/Strategie_Nachhaltige_Entwicklung_2002
- BM-001 BERTSCHI Philipp et LOEWENGUTH Stefan (2002) ÖV-Controlling Kanton Luzern
Schlussbericht für Verkehrs-und Tiefbauamt Kanton Luzern, RAPP TRANS AG, Basel,
34 p. + annexes
- BM-002 BERTSCHI Philipp et LOEWENGUTH Stefan (2003) ÖV-Benchmarking für die Ver-
kehrsbetriebe Biel, Bericht, RAPP TRANS AG, Basel, 7p.
- TF-002 BORCHERDING Anke, SCHÖLLER Oliver (2004) « Elchtest - Die Reform des staatli-
chen Eisenbahnsystems in Schweden », in *Internationales Verkehrswesen* Nr. 56,
5/2004, pp.188-191,
- MD-008 BRINGING QUALITY TO LIFE Contribution of the public transport sector to sustainable
development illustrated with best practices (2005) UITP, Brussels, 48p.
- IN-008 BRUNS Frank, ERISMANN Benno, SIEBER Mark, BREITENMOSER Bernadette
(2002) Bewertung der Angebotskonzepte 2. Etappe Bahn 2000, Ernst Basler + Partner
AG, Zürich, 59 p.

Code Référence bibliographique

- CHB-001 COMMENTAIRE des directives du Conseil-exécutif bernois concernant la participation à la définition de l'offre de transports publics locaux et régionaux, Berne 2002
- CHB-004 CONSEIL DE VILLE (2000) Message du Conseil de ville aux électrices et électeurs de la Commune municipale de Bienne concernant l'Autonomisation des Transports publics biennois (TPB), novembre 2000, Bienne
- CH-001 CONSEIL FEDERAL (1996) Message sur la réforme des chemins de fer du 13 novembre 1996, 96.090, Chancellerie fédérale, Berne, pp. 3-14
- CH-006 CONSULTATION RELATIVE A LA REFORME DES CHEMINS DE FER 2 (2004), UTP_Ecrits_03, UTP, Berne, 46 p.
- RU-001 COUTARD Olivier (1995) « Introduction: Le colloque de Paris sur les technologies du territoire » in *Flux*, n°22, Octobre-Décembre, GDR Réseau, Paris, pp.5-9
- TO-003 CROZIER Michel (1987, 1991, 1997) *Etat modeste, Etat moderne, Stratégies pour un autre changement*, 3e éd. Librairie Arthème Fayard, Paris, 294 p.
- TO-001 CROZIER Michel (1997) « La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique » in *FINGER Matthias, RUCHAT Bérangère, Pour une nouvelle approche du management public - réflexions autour de Michel Crozier*, Seli Arslan, 252 p.
- DD-001 DA CUNHA Antonio (2000) « Développement durable: éthique du changement, concept intégrateur, principe d'action » in *CUNHA A., RUEGG J., Développement durable et aménagement du territoire*, PPR, Lausanne, pp. 1-16
- GU-004 DAVID Paul A., FORAY Dominique (2002) « Une introduction à l'économie et à la société du savoir. » in *Revue internationale des sciences sociales*, mars, pp.13-28
- GU-010 DESS Etudes urbaines, développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance (2004/2005) module 1, 2 et 3, Lausanne et Genève
- DD-008 DRON Dominique (2003) « Transports, développement durable et dynamique urbaine » in *Développement durable et aménagement du territoire* éd. Antonio Da Cunha et Jean Ruegg, PPUR, Lausanne, pp. 249-261
- MD-003 ECMT - European Conference of Ministers of Transport (1999) *Transport Economics Research and Policymaking*, International Seminar Paris, 10-11 May 1999 (www.cemt.org)
- MD-005 ECMT - European Conference of Ministers of Transport (2002) *Sustainable Transport Policies*, OECD-ECMT, Paris, (www.cemt.org or www.oecd.org/cem)
- CHB-002 ETUDE DE BASE, rapport succinct, complément Jura bernois (2004) Analyse de données des pendulaires du recensement fédéral, CRT 1, Berz Hafner + Partner AG, Berne
- DD-007 EVALUATION DE LA DURABILITE Conception générale et bases méthodologiques (2004) DETEC, Berne
- DD-006 EVALUATION DE LA DURABILITE, Guide succinct (2004) Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne
- CHB-008 FACT SHEET Biel-Bienne (2006) disponible sur Internet sous www.biel-bienne.ch

Code	Référence bibliographique
LI-003	FAVRE David (2003) Access pricing et régulation ferroviaire. La Suisse face aux expériences européennes, Cahier de l'IDHEAP 206/2003, Lausanne, 320p.
TF-003	FINGER Matthias, GENOUD Christophe (1997) CFF: de la Régie à l'Entreprise publique, LEP-IDHEAP-BILAN, 23, Zurich p.
LI-001	FINGER Matthias, PRAVATO Serge, REY Jean-Noël (1997) Du monopole à la concurrence, analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses, LEP, Lausanne, 254 p.
TO-001	FINGER Matthias, RUCHAT, Bérangère (1997) « Le New Public Management: Etat, administration et politique » in <i>Pour une nouvelle approche du management public - réflexions autour de Michel Crozier</i> , Seli Arslan, Paris, pp. 33-56
IN-006	FIORUCCI David, SPICHER Philippe (2003) Maîtriser sa responsabilité sociale, outils pour PME, sanu, Bienne, 45 p.
CH-002	FORSCHUNGSKONZEPT NACHHALTIGER VERKEHR 2004-2007 (2003) Ed. ASTRA, BAV et BAZL, Bern, 52p.
TP-005	GENOUD Christophe (2000) La régionalisation des transports publics, Cahier de l'IDHEAP 188/2000, Chavannes-près-Renens, 166p.
LI-005	GENOUD Christophe, VARONE Frédéric (2001) « Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique: le cas de l'électricité » in <i>Revue Politiques et Management public</i> , Vol. 19, n°3, sept. 2000, Institut de Management Public, pp. 191-211
TP-006	GIGER Markus (1991) Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, Reihe Verkehrswirtschaft, Band 14 Institut für Tourismus und Verkehrswirtschaft HSG, Paul Haupt Bern und Stuttgart, 206 p.
BM-006	HERMANS Guy, STOELINGA Arjen (2003) Competition in Dutch Public Transport, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, AVV Transport Research Centre, Rotterdam, 8 p.
BM-007	HERREN Christoph (2005) Offertverfahren und Benchmark im regionalen Personenverkehr, Stärken und Schwächen des Bernischen Verfahrens, Referat vom 4. Februar 2005, Berne, 18p.
RU-002	HUGHES Thomas (1983) Networks of Power, Electrification in Western Society 1880-1930, John Hopkins University Press
CH-004	JAMPEN Michel (2006) Einführung des neue Kennzahlensystems BAV, BAV, Berne, 7p.
SP-002	JEANNOT, Gilles (1998) Les usagers du service public, Presses Universitaires de France, Paris, 125 p.
RE-006	JUSSIANT Line, SADOUX Cécile (2003) « A contract for each network » in <i>Public Transport International</i> , 3/2003, pp.52-53,
TP-009	KASPAR Claude (1976) Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart
TU-014	KAUFMANN, Vincent (1999) « Six propositions pour limiter l'usage de la voiture en ville » in <i>Transport public</i> , n°983, juillet-août, Paris, pp.18-38

Code	Référence bibliographique
RI-001	KNOEPFEL Peter, KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric (2001) Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich, Oekologie & Gesellschaft, Bd 17, Helbling & Lichtenhahn, Basel, 258 p.
IN-003	KNOEPFEL Peter, MÜNSTER Marc, CORBIERE NICOLIER Tourane (2005) Win-Win22, Benutzerhandbuch und Methode, sanu, Biel
IN-004	LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN SUISSE (1999) Eléments pour un système d'indicateurs, étude pilote selon la méthode de la commission DD de l'ONU, OFS et OFEFP, Neuchâtel, 111p.
IN-005	LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN SUISSE, Indicateurs et commentaires (2003) OFS, OFEFP, ARE, sous la direction de André de Montmollin, Neuchâtel, 92p.
CHB-003	LE FINANCEMENT DES TP, transports publics dans le canton de Berne (2002) OTP, Berne, 6 p.
GU-003	LERESCHE Jean-Philippe (2002) « La gouvernance comme enjeu de durabilité » in <i>Revue Vues sur la ville</i> , n°3, juin, pp.3-5
TU-018	LES CHEMINS DE FER SUISSES APRÈS UN SIÈCLE 1847-1947 (1949-1965) sous la dir. de René Thiessing et Henri Dupuis, Tome V, 2 ^e partie, Les moyens de transport pour le trafic public local, Delachaux & Niestlé S.A., Neuchâtel et Paris
TF-001	LUNDSGAARD-HANSEN Niklaus, KNEIPS Günter, BIETENHARD-RITTER Sonja, OETTERLI Jürg (1999) Wettbewerb und Grundversorgung auf der Schiene - Grundlagen und Empfehlungen für künftige Bahnreformen in der Schweiz, PNR 41 Rapport D2, Bern, 145 p.
RE-002	MACÁRIO Rosária (2003) Roles, Relationships and Contracts between Authorities and Operators, conférence paper of the UITP Training Programme for Public Transport Managers, Rome, Novembre 03
RI-002	MARIETHOZ Marc , SAVARY Jérôme (2004) Des droits sur l'air ? Cahier de l'IDHEAP 213/ 2004, Chavannes-près-Renens, 138 p.
CHB-005	MODIFICATION du règlement de la Ville de Bienne du 9 juin 1996 (novembre 2000) Bienne
IN-001	MONET - Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung (2003) Schlussbericht -Methoden und Resultate, BFS, BUWAL, ARE, Neuchâtel
TU-009	NACHHALTIGE MOBILITÄT (2001) Impulse des NFP (Nationalen Forschungsprogramms) 41 „Verkehr und Umwelt“, Bern
RI-003	NAHRATH Stéphane (2003) « Les régimes institutionnels de ressources naturelles comme approche alternative », IDHEAP, UNIL, Lausanne
RI-004	NAHRATH Stéphane (2004) hand-out du cours « Des politiques de l'environnement classiques vers les régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) », in <i>DESS Etudes urbaines « développement urbain durable et régimes institutionnels des ressource »</i> , handout module 1, Lausanne, 15p.

Code	Référence bibliographique
IN-002	NAHRATH Stéphane (2005) « Cadrage théorique pour l'analyse et le monitoring des politiques à incidences spatiales » in <i>DESS Etudes urbaines: Systèmes d'information urbains, indicateurs et évaluation des politiques urbaines</i> Handout Module 3, Lausanne, 14p.
TU-010	NAHRATH Stéphane (2005) « La planification des transports d'agglomération » in <i>DESS Etudes urbaines: Gouvernance, ressources immatérielles et pouvoir urbain</i> Handout Module 2, Lausanne, 12p.
LI-002	NAHRATH Stéphane (2005) « Les enjeux de la libéralisation des grands services urbains » in <i>DESS Etudes urbaines: Gouvernance, ressources immatérielles et pouvoir urbain</i> , Handout Module 2, Lausanne, pp.15
RI-005	NAHRATH Stéphane, CSIKOS Patrick (2006) « Libéralisation des grands services urbains et durabilité » in <i>Vues sur la ville</i> , IRIS-Ecologie, UNIL, Lausanne, p. 3-6
IN-007	NISTRA (2003) Indicateurs du développement durable pour les projets d'infrastructure routière. Un instrument d'évaluation de projets d'infrastructure routière qui prend en compte les objectifs du développement durable. OFROU, Berne, 13 p. plus tableau syn
MD-001	OETTERLI J., PERRET F.-L., WALTER Felix (2001) Repères pour une mobilité durable. Synthèse du PRN 41 Transport et environnement. Aspects politiques, scientifiques et mises en oeuvre. Synthèse S8, Berne
RU-006	OFFNER Jean-Marc, PUMAIN Denis (1996) Réseaux et Territoires, significations croisées, Groupement de recherche Réseaux du CNRS, Editions de l'Aube, Paris, 281 p.
BM-004	ÖPNV - Hausaufgaben gemacht? (Octobre 2003) Vergleichsstudie von 44 Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs in der Schweiz. Kurzfassung, Sondernummer UmverkehRen, Umverkehr, Zürich, 19 p.
TP-008	ORGANISATION UND HAUPTAKTEURE DES ÖPNV (2003) Neue Entwicklungen in der Europäischen Union, UITP, Brüssel, p. 83
MD-007	PINI Guiseppe, BOILLAT Patrick (2005) « De la mobilité à la mobilité durable: politiques de transport en milieu urbain » in <i>DA CUNHA Antonio, Enjeux du développement urbain durable</i> , PPUR, Lausanne, pp. 77-102
RE-009	Proposition révisée de règlement par la commission européenne COM (2005) 319 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route, du 20 juillet 2005
CHB-008	RAPPORTS DE GESTIONS 2001, 2002, 2003, 2004 ET 2005 des Transports publics bernois
CHB-006	ROULER ŒUVRER-VIVRE (2003) Transports publics bernois, Bienne
CHB-007	SCHEMA D'OFFRE 1997-2001 transports publics régionaux (1996) OTP, Berne
BM-003	TENGBLAD Bo et DALBORG Björn (2002) Benchmarking in European Service of public Transport, State of the Art Report November 2002, BEST, Stockholm, 10 p.
CHB-009	TPB (2005) Etude de marché des Transports publics bernois, sofa sarl, Bienne, 37 p. plus annexes

Code Référence bibliographique

- MD-006 WALTER Felix (2001) Mobilité durable, les contributions du PRN 41 « Transport et environnement ». Synthèse S, Berne
- CH-005 WALTER Felix, SIMMEN Helen, SCHEIDEGGER Peter (2005) Evaluation EBG '96, Auswirkungen des Bestellverfahrens gemäss der Eisenbahngesetz-Revision von 1996, Ecoplan im Auftrag des BAV, Berne, 174p.
- Z-001 TARLÉ Axel de (2006) Do you spik européen ? Et autres folies de l'Ouest !, éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 152 p.
Chapitres 1: p.53, 2: p.17, 3: p.24, 4: p.72, 5: p.89, 6: p.106, 7: p.25 et 26, 8: p15, 9: p.33

Chroniqueur économique sur Europe 1, Axel de Tarlé assure chaque semaine la rubrique des Marchés financiers du Journal du Dimanche. Pour Paris-Match, il épingle avec humour l'actualité économique. Dans « Do you spik européen ? », Axel découvre à l'heure de la mondialisation les curiosités d'un grand pays de l'Ouest, la France. Il fait part de ses surprises à un confrère resté en Pologne.

9 Glossaire



Un Français dépense 15 euros par jour pour se nourrir, mais 22,50 euros pour se loger ou encore 10 euros pour les transports. Bref, si on ne fait pas de fixation sur le pain au chocolat ou le café au comptoir, globalement et « statistiquement » les prix sont restés sages.

Axel de Tarlé

A chaque branche son jargon, et voici une petite aide pour mieux s'y retrouver.

9.1 Abréviations

Abréviation	Désignation
ABM	Autobusbetrieb Biel - Meisberg
ACE	Arrêté du Conseil-Exécutif (canton de Berne)
ARE	Amt für Raumentwicklung, l'Office fédéral du développement territorial
asm	Aare Seeland mobil
B&S	Biens et services d'une ressource naturelle
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon AG
CFF	Chemins de fer fédéraux
CRT	Conférence régionale des transports
ET	Entreprise de transport public
ETC	Entreprise de transport concessionnaire
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LC	Loi sur les constructions du canton de Berne
LCdF	Loi sur les chemins de fer
LCTP	Loi cantonale sur les transports publics
LPE	Loi fédérale pour la protection de l'environnement
MONET	Monitoring du développement durable en Suisse
OFT	Office fédéral des transports publics
OIPAF	Ordonnance sur les indemnités du 18 décembre 1995
OOT	Ordonnance sur l'offre
OPair	Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air
OTP	Office cantonal des transports publics
PDE	Pôle de développement économique
Pkm	Kilomètres voyageurs (nb. de voyageurs x longueur de chaque trajet)
PMPair	Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015 du 20 juin 2001
PTT	La Poste
RI	Régime institutionnel
RIRN	Régime institutionnel de ressources naturelles
RM	Regionalverkehr Mittelland AG, maintenant fusionné avec le BLS
TMI	Trafic motorisé individuel
TP	Transport public
TPB	Transports publics biennois – VB Verkehrsbetriebe Biel
UTP	Union de transports publics (suisse)

9.2 Termes techniques

Terme	Définition	Source
Accès	L'accès désigne l'entrée dans un réseau. On distingue l'accès continu où l'on peut accéder au réseau à n'importe quel point du tracé (route) de l'accès discret lorsqu'il est réduit à un nombre limité de points d'entrée (chemins de fer).	Offner et Pumaïn (1996) p. 243
Accessibilité	Dans un référentiel donné, l'accessibilité d'un lieu est mesurée par la somme des distances à ce lieu à partir des autres lieux. Plus cette somme est faible, plus le lieu est accessible.	Offner et Pumaïn (1996) p.243
Approvisionnement de base	voir service universel (Grundversorgung en allemand)	
Dérégulation	La dérégulation concerne l'assouplissement, voire l'abrogation des lois, statuts ou règles existants au moyen desquels l'Etat tente d'influencer le comportement du secteur privé.	Genoud et Varone (2001) citant Eberlein 1999
Entreprise de service public	voir service public	
Etat	L'Etat (le Gouvernement, le parlement et l'administration) est chargé de gérer les enjeux partiellement contradictoires, par le biais du cadre légal et réglementaire.	Favre (2003) p. 38
Interconnexion	Mise en compatibilité de deux réseaux hétérogènes du point de vue technique, organisationnel ou institutionnel. Aujourd'hui on parle souvent d'interopérabilité.	Offner et Pumaïn (1996) p.243
Libéralisation	La libéralisation implique l'assouplissement, voire l'abolition des restrictions de mise sur le marché, c'est-à-dire une démonopolisation.	Genoud et Varone (2001) p.192 citant Eberlein 1999
Privatisation	La privatisation se réfère à un changement dans la forme juridique des entreprises publiques, qui passent du statut d'entreprises publiques à celui d'entreprises privées, ou à la vente d'actions d'entreprises publiques.	Genoud et Varone (2001) p.192 citant Eberlein 1999
Régulateur	Le régulateur concrétise par des règlements d'application les principes édictés par les autorités politiques, les mets en œuvre et veille à leur respect.	Favre (2003) p. 39
Service d'intérêt général	Un service d'intérêt général désigne les activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités politiques et, pour cette raison, soumises à des obligations spécifiques. Voir également service universel.	Genoud et Varone (2001) citant la Commission Européenne 1996
Service public	Le service public désigne tantôt l'organisme de production du service, tantôt la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. Par respect à l'utilisation du terme « service public » dans le débat suisse-allemandique, je limite l'utilisation du terme à la mission d'intérêt général. Pour la première signification, je parlerai des « entreprises de service public ».	Genoud et Varone (2001) citant la Commission Européenne 1996
Service universel	En Europe, un service universel, parfois aussi appelé approvisionnement de base, désigne l'ensemble des obligations qui visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable.	Genoud et Varone (2001) citant la Commission Européenne 1996
Unbundling	Désenchevêtrement des différentes couches d'activité d'une entreprise publique, particulièrement la séparation entre exploitation et propriété du réseau.	Favre (2003) p. 24 et 25