

## Réponse du Comité d'agglomération

### Postulat relatif au calcul du coût de mesures en faveur d'un développement substantiel des transports publics de l'agglomération fribourgeoise et de leur attractivité pour les usagers

Post\_Leg2016-2021\_2020\_024

Auteur : Christoph Allenspach (Fribourg)

#### Question posée et contexte

Le postulat, transmis par le *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (Conseil)* lors de sa séance du 26 mars 2020, demande d'étudier l'opportunité, la faisabilité, le financement ainsi que la mise en pratique à court, moyen et long termes de nouvelles mesures pour développer l'attractivité des *transports publics (TP)* à un prix abordable pour les utilisateurs. Le postulat demande en particulier que soit chiffré un abaissement significatif du prix des abonnements et des billets pour toute la population du périmètre de l'agglomération fribourgeoise.

Le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (Comité)* présente ci-après les actions déjà engagées en matière d'offre et de tarifs (2), les marges de manœuvre en matière de diminution des tarifs (3) ainsi que certains éléments de chiffrage (4) mais précise au préalable ses compétences actuelles et futures (1) en matière de commande et de tarification des *TP* :

#### (1) Compétences

- **Commande de l'offre de *TP* (offre horaire, équipements liés à l'offre de *TP*)**

*L'Agglomération de Fribourg (Agglomération)* est actuellement commanditaire de l'offre de *TP* local et peut donc décider des itinéraires, fréquences et des équipements associés à l'offre de bus (types de véhicules,...). À l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur la mobilité au 1<sup>er</sup> janvier 2023, elle deviendra co-commanditaire de l'offre de *TP*, l'État de Fribourg disposant de la co-signature des offres de transports commandées par les pouvoirs publics. La responsabilité de planifier et de coordonner le réseau de bus urbain devrait toutefois rester de la compétence de *l'Agglomération*. Les commandes d'offres, concernant les bus régionaux et le trafic ferroviaire, sont en revanche de la responsabilité cantonale et le resteront à l'avenir également.

- **Tarification**

*L'Agglomération* n'est pas décisionnaire sur ces sujets. La décision tarifaire sur le périmètre de *Frimobil* (80 % des recettes de transport sur l'agglomération fribourgeoise) incombe au comité directeur de la *Communauté tarifaire intégrale fribourgeoise CTIFR (Frimobil)*. Ce sont donc les entreprises TPF, CFF, BLS et CarPostal qui décident des actions dans ce domaine. *L'Agglomération* y dispose, au même titre que l'État de Fribourg, d'un droit de vote seulement consultatif. Au niveau fédéral, l'Alliance SwissPass est décisionnaire sur les questions tarifaires nationales et notamment des abonnements nationaux appliqués sur le périmètre fribourgeois.

#### (2) Actions engagées

Le postulat a été transmis début 2020, soit avant la crise du COVID qui a largement impacté la fréquentation et les finances des *TP*. Depuis février 2022, l'invasion russe en Ukraine impacte très négativement le prix des carburants, ce qui, si la situation devait perdurer, se répercutera à également sur le coût des offres de transport. Au niveau institutionnel, depuis la transmission du postulat, le projet de fusion du Grand Fribourg a été refusé en votation populaire, la loi sur les agglomérations de l'État de Fribourg (LAgg) a été révisée et le projet le *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA4)* a été adopté.

Même si le contexte général et institutionnel a évolué, les questions posées par ce postulat restent largement d'actualité et pertinentes.

- **Le PA4 et sa vision 2026 des TP : un programme ambitieux, accompagné d'actions volontaires en matière d'incitation financière**

Les objectifs généraux de *l'Agglomération*, confirmés dans le PA4, visent un transfert modal très significatif allant dans le sens des chiffres évoqués dans le postulat. Ce dernier recommande en effet d'augmenter la part modale des TP, actuellement de 19 %, à un niveau qui s'approche des 35 % dans des villes comme Berne et Zurich. *L'Agglomération* vise un doublement de la fréquentation des TP à l'horizon 2032 et donc d'augmenter la fréquentation de l'ordre de 10 % par an, ce qui est déjà très ambitieux. *L'Agglomération* a mis en œuvre des moyens importants pour y parvenir :

- **Un développement de l'offre ambitieux**

*L'Agglomération* met actuellement en œuvre le plan de développement de l'offre de bus prévu dans le cadre du *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA3)*, dont le contenu est pour l'essentiel repris dans le cadre du PA4. Ce plan prévoit un doublement de la fréquentation des bus à l'horizon 2026. L'offre correspondante a en partie déjà été implémentée alors que d'autres développements sont en cours de planification avancée. Une augmentation de 60 % de l'offre kilométrique est planifiée. Ce développement de la desserte est mis en œuvre progressivement, en fonction des moyens humains et techniques des TPF.

La vision 2026 vise tout d'abord à combler l'absence de desserte dans les secteurs actuellement non couverts : il s'agit en particulier de Düdingen (deux lignes de bus développées en 2019 et 2021), Marly Nord et Pralettes (horizon 2024), etc. Sur Marly MIC (Marly Innovation Center), le prolongement de la ligne 8 fin 2021 a même anticipé l'arrivée des habitants du nouveau quartier d'habitation en cours de développement. Pour la desserte des territoires peu densément habités et les hameaux, un transport à la demande est en outre à l'étude.

Offrir une desserte à tous les usagers n'est pas suffisant : il faut que la cadence soit bonne. Dans plusieurs secteurs périphériques, le renforcement de l'offre actuelle est prévu afin d'offrir une desserte de base de 15' en semaine : les communes de Avry, de Matran, de Corminboeuf et de Granges-Paccot sont particulièrement concernées.

De nouvelles liaisons sont également prévues à cet horizon avec les deux premières lignes tangentielles Avry-Villars-sur-Glâne – Givisiez-Granges-Paccot (ligne 11) et Schoenberg – Agy – Fribourg – Moncor (ligne 7).

Pour les secteurs centraux, une desserte d'un minimum de 10' est prévue, y compris en week-end et pour toutes les lignes, un élargissement de l'amplitude tôt le matin et tard le soir (premières / avant-dernières correspondances train) a été mis en œuvre fin 2019.

De son côté, l'État de Fribourg développe fortement l'offre RER Fribourg-Freiburg avec la cadence au quart d'heure prévue sur Avry-Matran et trois nouvelles gares. Düdingen est maintenant desservi toutes les 15' depuis Fribourg, alors qu'elle ne disposait que de deux trains par heure seulement cinq ans auparavant.

Parallèlement au renforcement de l'offre, la décarbonisation progressive du parc de bus est également planifiée à moyen terme conformément à la stratégie du PA4.

L'ensemble de la stratégie de bus représente un des plus ambitieux programmes de développement en Suisse pour une agglomération de cette taille et déjà bien desservie. Elle nécessitera des efforts financiers significatifs dans les budgets futurs de *l'Agglomération*, comme en témoigne la planification financière communiquée au législatif dans le cadre des processus budgétaires annuels.

- **Un engagement ponctuel mais important sur le plan tarifaire**

Sur le plan tarifaire, même si elle n'est pas décisionnaire, *l'Agglomération* a engagé des ressources importantes pour soutenir la mobilité durable et participé au développement de plusieurs idées. Membre du comité de *Frimobil* à titre consultatif, elle a poussé en direction d'une fusion des zones 10-11. Cette proposition n'a malheureusement pas abouti, mais d'autres mesures de simplification du zonage ont pu être obtenues, notamment en parallèle à la mise en place du service de bus urbain à Düdingen.

Parmi les mesures tarifaires mises en œuvre et auxquelles *l'Agglomération* a activement concouru figurent la suppression de la surtaxe de nuit à dater de fin 2021. Dans le cadre de l'encouragement à l'élaboration de plans de mobilité en entreprise, *l'Agglomération* cofinance également 10 % des abonnements des collaborateurs qui se déplacent en *TP* (JobAbo),

*L'Agglomération* a également mené ponctuellement des opérations promotionnelles (gratuité samedis de décembre 2020) et accompagné le groupe de travail P+R event (St-Nicolas...). Des rabais ciblés en faveur de bénéficiaires spécifiques tels que les seniors sont également étudiés au niveau de la communauté tarifaire Frimobil. Les communes peuvent quant à elles acheter des titres de transports pour certaines catégories d'utilisateurs, comme cela se pratique parfois pour les enfants en âge scolaire.

### **(3) Diminution importante des tarifs**

#### **• Niveau de coûts actuels**

Les tarifs actuellement pratiqués dans le périmètre de l'agglomération fribourgeoise pour les clients adultes sont les suivants : le billet « 1 zone » est de CHF 2,20 avec tarif réduit (plein tarif CHF 2,90) et CHF 3,10 pour « 2 zones » (plein tarif CHF 5,20). Les abonnements annuels adultes pour « 1 zone » (CHF 612) sont rentables à partir de 140 jours d'utilisation. À ce titre, on notera que le coût de l'abonnement annuel adulte de Frimobil « 1 zone » est légèrement inférieur à celui de Onde Verte (Neuchâtel), Vagabond (Jura) et Mobilis (Vaud). Les tarifs n'ont pas évolué depuis plusieurs années.

Des formules de subventionnement existent pour les entreprises (JobAbo avec 10 % à 20 % pris en charge par *Frimobil* et *l'Agglomération*). FlexiAbo offre depuis décembre 2021, 20 % à 50 % de réduction sur l'abonnement adulte pour les pendulaires qui ne se rendent pas tous les jours sur leur lieu de travail.

#### **• Calcul de l'impact financier d'un rabais systématique sur les titres de transport**

Dans le cadre du traitement du postulat, *l'Agglomération* a estimé les conséquences financières d'une réduction importante et systématique du prix des titres de transport pour la totalité des clients. Il a été simulé une baisse linéaire du coût de tous les titres de transport : abonnements annuels et mensuels (part de *l'Agglomération*), titres de transports à l'unité et cartes journalières, autres titres de transport selon les données transmises dans les rapports d'efficience et les offres. À préciser qu'il n'est en principe pas possible de réduire les titres de transport à l'unité (tickets 1-2 zones) à moins de CHF 2.

Le tableau présente une comparaison entre l'état actuel, arrêté à 2019 avant la pandémie, et l'état en 2024 selon la planification du réseau et la planification financière liée. Il présente l'impact d'une réduction linéaire de tarif, voire d'une gratuité, sur les recettes selon plusieurs hypothèses ainsi que le coût additionnel à payer par *l'Agglomération* en tant que commanditaire du réseau. Le total présente le poids financier de l'indemnité prévue en 2024 augmentée de la perte de recettes liées aux réductions tarifaires simulées.

À noter que l'hypothèse d'une gratuité de l'utilisation des *TP* est ici présentée par souci d'exhaustivité. Cette option a toutefois été considérée contraire à l'article 81a alinéa 2 de la Constitution fédérale par le Conseil d'État dans le message 2021-DAEC-156 du 17 août 2021.

• **Impact sur les indemnités**

L'impact financier d'un rabais systématique serait le suivant :

	2019	2024				
	(compte)	(selon planification financière et offres)				
Réduction offerte sur tous les titres de transport	0 %	tarifs actuels	25 %	50 %	75 %	100 %
Recettes Frimobil et Alliance SwissPass	17'700'000	19'700'000	14'775'000	9'850'000	4'925'000	0
<b>Compensation de diminution de recettes</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 4'925'000</b>	<b>- 9'850'000</b>	<b>- 14'775'000</b>	<b>- 19'700'000</b>
<b>indemnité selon la planification financière, hors réduction de recettes</b>	<b>- 21'070'000</b>					<b>-32'520'000</b>
<b>Total indemnités, avec réduction de recettes</b>	<b>- 21'070'000</b>	<b>- 32'520'000</b>	<b>- 37'445'000</b>	<b>- 42'370'000</b>	<b>- 47'295'000</b>	<b>- 52'220'000</b>
<i>Évolution de l'indemnité par rapport à 2019</i>	0	- 11'450'000	- 16'375'000	- 21'300'000	- 26'225'000	- 31'150'000
<i>Évolution de l'indemnité par rapport à 2019 en %</i>		54 %	78 %	101 %	124 %	148 %

À offre égale, la diminution des recettes aura pour impact une forte diminution du taux de couverture. Cela aboutit, à la fois, à une perte sèche en termes de recettes dégagées sur le réseau et représente, de surcroît, un risque en ce qui concerne le montant du subventionnement cantonal. Le taux de couverture était en effet proche de 50 % en 2019 (et de 35 % en 2024). Les réductions tarifaires sont donc susceptibles d'avoir un impact très fort sur les indemnités et donc sur les finances de l'Agglomération et de se chiffrer en millions.

Le chiffrage effectué dans le tableau ci-dessus comprend nécessairement une forme de schématisation et n'a pas pu modéliser plusieurs effets indirects potentiellement significatifs pour les indemnités futures :

- L'évolution des subventions cantonales : les modalités de calcul sont en cours de révision dans le cadre du règlement d'application de la nouvelle loi sur la mobilité qui entrera en vigueur en 2023. Le montant du subventionnement actuel est significatif puisqu'il est en principe de 57,5 %. Il faut rappeler que dans l'état actuel des dispositions légales et réglementaires, ces subventions évoluent de manière prononcée lorsque le taux de couverture baisse. Une augmentation proportionnelle importante du taux de financement des communes serait à prévoir si l'Agglomération décidait cette mesure par elle-même.
- L'augmentation des recettes : l'induction de trafic liée à la réduction tarifaire pourrait générer des recettes supplémentaires. Ce point est évoqué ci-après. En tout état de cause, cet impact serait bien inférieur au coût des réductions offertes.
- L'augmentation des moyens, notamment le matériel roulant, liée à l'augmentation espérée de la fréquentation. Cet effet est particulièrement difficile à évaluer. Il faut cependant rappeler que certaines lignes sont proches du niveau de saturation. Les augmentations d'offre permettront d'anticiper certaines situations, mais la planification de la capacité à moyen terme tient uniquement compte d'un niveau tarifaire actuel.
- Des économies de coût sont également à prévoir sur le contrôle des voyageurs et la billettique. Ce n'est toutefois vrai qu'en cas de gratuité complète. Le personnel de contrôle (souvent pas des conducteurs) devrait néanmoins être reclassé et le matériel existant démonté. Des coûts resteraient également présents au niveau de l'action clientèle et du suivi de la fréquentation.

• **Impact des réductions tarifaires sur la fréquentation**

L'instauration d'une telle mesure est susceptible d'augmenter fortement la fréquentation. La quantification de cet impact n'est cependant pas aisée à calculer. Elle n'a donc pas été intégrée au tableau ci-dessus. Certains constats généraux sont toutefois présentés ci-après.

Les rabais durables très importants et systématiques sur les titres de transports sont peu pratiqués en Suisse. Des gratuités très locales sont certes offertes (stations de ski, certaines communes) mais les commanditaires, comme les communautés tarifaires et l'Alliance SwissPass, leur préfèrent des mesures ciblées ou limitées dans le temps. Les références suisses manquent donc dans ce domaine. Aucune agglomération, de la taille de Fribourg, n'a mis en place ou même envisagé de mettre en place ce type de mesures.

Dans une étude publiée en 2021 sur le transfert modal, *l'Union des transports publics suisses (UTP)* indique que l'« impact du prix sur le choix modal est important mais moins déterminant que le temps de parcours ». Sur la base d'une étude de l'EPFL datant de 2011, la part de marché des *TP* peut varier de 0.27 % à 0.40 % pour chaque point de baisse du coût des *TP*. En d'autres termes, dans le meilleur des cas, on pourrait envisager d'augmenter de 40 % la fréquentation du réseau en cas de gratuité complète des *TP* et de l'ordre de 10 % pour une baisse de 25 % des tarifs. Au vu du coût important de cette mesure et de son impact relativement limité, *l'UTP* ne recommande d'ailleurs pas de baisse systématique des tarifs, mais un certain nombre de mesures ciblées en direction de la clientèle loisirs/tourisme, des clients occasionnels, des personnes souhaitant abandonner leur véhicule, etc. *L'UTP* note enfin que l'évolution de la fréquentation serait plus marquée en cas de mesures d'accélération des temps de parcours, par exemple en offrant des liaisons directes (impact doublé par rapport à une mesure tarifaire du même type).

Ailleurs en Europe, à contexte identique, peu d'agglomérations ont mis en place des gratuités complètes ou diminué de manière forte les tarifs pratiqués. Le Luxembourg a mis en place la gratuité complète des *TP* le 1<sup>er</sup> mars 2020 et son impact n'est pas encore connu.

En France, plusieurs agglomérations de la taille de Fribourg ont mis en place de fortes réductions tarifaires depuis le début des années 2000 : Châteauroux, Libourne, Aubagne (agglomération de Marseille), Niort. Une étude commandée par le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) a montré que l'impact sur la fréquentation était très différent selon les agglomérations, allant de 25 % à plus du doublement. L'amélioration de l'offre de transport offerte en parallèle joue cependant un rôle significatif dans des agglomérations qui ne bénéficient pas d'un niveau d'offre aussi élevée que l'agglomération fribourgeoise. Dans ces agglomérations, les taux de couverture étaient souvent autour de 20 % avant la gratuité et l'impact financier de la forte réduction tarifaire était donc proportionnellement moins important.

#### **(4) Conclusions**

Les objectifs très élevés de *l'Agglomération* en termes de transfert modal nécessitent de continuer et d'amplifier les efforts dans le but de développer l'attractivité des *TP*.

L'amélioration des temps de parcours doit rester, selon le *Comité*, l'axe de travail prioritaire. Le renforcement de l'horaire et la qualité de service (temps de parcours, sites propres) sont les mesures les plus efficaces. *L'Agglomération* a mené un très important programme de développement de l'offre de *TP* dans le cadre du *PA3* et du *PA4* et sa Vision transport public 2026. L'offre planifiée prévoit une très forte augmentation dans les prochaines années, avec des indemnités qui augmenteront probablement de manière très significative d'ici à 2026. Parallèlement, la décarbonation complète du parc de véhicules à l'horizon 2030 impliquera également des surcoûts par rapport à un service encore assuré pour l'essentiel par des bus diesel durant la même période.

Des incitations tarifaires sont également à mettre en œuvre pour séduire et fidéliser la clientèle. Des rabais systématiques et d'ampleur auraient certainement des impacts sur la fréquentation. Cependant, leur mise en œuvre – si elle est acceptée par les partenaires – nécessiterait, à elles seules, d'augmenter le budget de *l'Agglomération* de 5 à 20 millions de francs par année comme précédemment évoqué. Le rapport coût-efficacité de ce type de mesures doit être dès lors qualifié d'insatisfaisant. À la place d'une telle mesure, le *Comité* souhaite continuer les efforts déjà engagés sur les plans de mobilité d'entreprises, les plans de mobilité scolaire... Des mesures ciblées supplémentaires pour certains usages et clientèles (seniors, loisirs, tourisme, fréquentation d'heures creuses, élargissement de la zone 10, mesures d'échange voiture contre *TP*, etc.) sont en cours d'étude ou seront étudiées avec ses partenaires *Frimobil* et les communes. L'objectif est de rendre les *TP* plus simples d'accès et plus flexibles, aussi en combinaison avec les autres modes de transports (*parkings d'échange P+R promus par l'Agglomération de Fribourg (ci-après P+R)*, *PubliBike*, etc.), tout en limitant l'impact sur les finances des communes.

La question du prix des transports revêt également une part subjective. *L'UTP* note que le client a une perception plus importante du coût du *TP* que du coût d'usage de la voiture, alors que l'utilisation de cette dernière est, dans les faits, plus onéreuse. La fiscalité joue également en défaveur des *TP*, notamment en ce qui concerne les déductions fiscales dont peuvent bénéficier les pendulaires. Ce sujet est donc à traiter à une échelle plus large : une initiative sur la gratuité des *TP* est en cours au niveau cantonal et sa mise en œuvre éventuelle répondrait d'ailleurs à la demande du postulat.

Surtout, une diminution des places de stationnement public et privé en lien avec l'amélioration de l'offre de *TP* est l'outil le plus efficace pour aboutir au transfert modal souhaité. Les analyses réalisées depuis 20 ans sur ce sujet montrent qu'une offre de *TP* non accompagnée d'une restriction du trafic automobile n'aboutit pas à un transfert modal massif. Le *PA4* a prévu plusieurs stratégies visant à limiter l'offre de stationnement privé lié aux activités en appliquant des fourchettes de réduction de l'offre en fonction de la densité d'offre de *TP*.

L'évolution défavorable enregistrée en matière de transfert modal à cause de la crise du COVID nécessitera un renforcement des actions entreprises en matière de promotion des *TP*, essentiellement grâce à une offre de *TP* encore plus performante et attractive. Le *Comité* estime toutefois que la réduction massive des tarifs telle que proposée présente un surcoût considérable pour la collectivité, sans garantie de résultat proportionnel. Pour les raisons évoquées ci-dessus, le *Comité* n'entreprend pas d'autres démarches allant dans le sens du postulat, notamment pour obtenir une baisse significative du prix des abonnements et des billets pour l'ensemble de la population du périmètre de l'agglomération fribourgeoise.

Ce postulat est ainsi liquidé.

Fribourg, le 19 mai 2022