

À la recherche d'une nouvelle gestion des transports publics de voyageurs

Partout en Europe on observe le développement des transports collectifs de voyageurs, urbains et interurbains. Après la phase de l'automobilisation de masse qui a longtemps dominé, les autorités publiques recherchent désormais un meilleur équilibre entre les modes, chacun utilisé dans son segment de pertinence.

Ce développement affronte des questions inédites. En matière institutionnelle, les transports sont de la compétence de plusieurs niveaux emboîtés de collectivités locales (commune, province, région), en relation avec un État central conservant, d'un pays d'Europe à l'autre, des compétences très différentes mais où prévaut souvent une tendance à la décentralisation. En matière géographique, l'étalement urbain et l'augmentation des distances de déplacement brouillent la frontière entre la ville et la campagne. Les périmètres de compétence des collectivités, naguère juxtaposés, tendent à se chevaucher. Les bassins de déplacement s'élargissent à des régions urbaines, tandis que le raccord des transports locaux et interurbains est traité avec plus de soin.

Il y faut de nouvelles modalités économiques et juridiques et l'Europe semble à cet égard un vaste laboratoire d'innovation en matière de « gouvernance » territoriale. La régie directe demeure une solution fréquente, même si elle prend la forme d'une société de droit privé dont la puissance publique reste propriétaire. Mais la forme la plus habituelle est la concession de service public (selon le vocabulaire français) qui distingue entre une autorité organisatrice, autorité publique qui fixe le contenu du service, sa tarification et son financement, et un opérateur privé qui exécute les missions qui lui sont confiées dans ce cadre. La privatisation et la désignation des opérateurs par appel d'offres n'aboutissent donc pas à l'instauration d'une concurrence sur le marché des déplacements mais à une concurrence pour l'accès au marché public des concessions.

Quant aux opérateurs, ils sont eux aussi en pleine évolution et nombre d'entre eux appartiennent désormais à de grands groupes présents dans de nombreux sites. Ces groupes sont multimodaux (ils savent exploiter toutes les techniques, du bus au train en passant par toutes les variantes du tramway et du métro), multi-espaces (des transports urbains aux transports internationaux) et mul-

tionaux (présents dans plusieurs pays d'Europe et hors d'Europe).

Ces évolutions ne conduisent pas à une situation ultime unique, s'imposant partout. Au contraire, la diversité demeure, à l'intérieur d'un même pays et *a fortiori* à l'échelle du continent. Ces questions sont des questions d'avenir : une attention encore plus grande leur sera portée avec le souci de développement durable, où les transports publics joueront un rôle croissant dans une conception plus intégrée de l'organisation du territoire et de la gestion de la mobilité.

Michel Savy
Directeur de l'OPSTE

SOMMAIRE

	Page
<i>Edito</i>	1
<i>Les opérateurs de transport urbain et interurbain de voyageurs</i>	1
<i>Les Dossiers de l'Observatoire</i>	8

Les opérateurs de transport urbain et interurbain de voyageurs

- Traditionnellement, les transports urbains en **Allemagne** sont du ressort de régies municipales (les *Stadtwerke*) qui interviennent aussi dans la distribution d'électricité, d'eau, le ramassage des ordures et d'autres services. À la suite de la réforme communale le pays ne compte plus que 4 000 municipalités, les Kreis assurant en outre une fonction de coordination intercommunale pour les petites villes. La taille des villes se prête ainsi assez bien à la gestion des transports locaux. La tendance est à la séparation des divers services municipaux en entités distinctes sous la forme de sociétés de droit privé mais dont la ville est l'actionnaire majoritaire sinon unique. On s'attend à une diminution de la participation publique, dans des proportions variables d'un cas à un autre. L'exploitation des plus grands réseaux urbains de transport pourrait intéresser des investisseurs privés, l'infrastructure

demeurant propriété publique. La société ferroviaire historique, la DB, lance une activité de transport urbain (alors qu'elle a déjà une filiale dédiée au transport régional). D'ores et déjà, la billetterie commune à tous les réseaux d'une agglomération prépare la concession de tel ou tel segment à de nouveaux opérateurs, qui seront ainsi inclus d'emblée dans le dispositif local. La question n'est pas tranchée du mode de partage des recettes. La Hesse a promulgué une loi du Land établissant un appel d'offres recouvrant plusieurs villes, pour obliger les opérateurs à coopérer.

Même s'il n'y a pas de périmètre séparant nettement les transports urbains et les transports interurbains, la loi fédérale de régionalisation attribue la responsabilité du transport ferré aux Länder alors que la responsabilité du transport routier va aux villes et aux communes. L'attribution de la concession des transports régionaux passe obligatoirement par un appel d'offres. Ce type de trafic est en augmentation à l'échelle du pays et attire de nouveaux entrants, même si les recettes commerciales ne leur sont pas directement attribuées mais vont à l'autorité organisatrice. En 2005, la DB n'a remporté que 3 appels d'offres sur les 12 qui ont été lancés. Connex gère déjà 9 services régionaux et parmi les nouveaux entrants on note aussi les groupes britanniques Abellio (dans la ville d'Essen) et Arriva et le français Kéolis.

- En **Espagne**, le transport urbain est de compétence municipale et les villes sont obligées d'assumer cette responsabilité dès que leur population dépasse 50 000 habitants. Dans les grandes villes, le service est usuellement fourni par une entreprise appartenant à la municipalité, les villes petites et moyennes ayant plus souvent recours à la concession de service public attribuée par appel d'offres. A Madrid, Barcelone, Valencia et Bilbao les réseaux de métro sont exploités par des opérateurs publics locaux ou régionaux, mais on recherche aussi des formules nouvelles comme pour le prolongement d'une ligne de Madrid, confié à un nouvel opérateur contrôlé par des groupes de travaux publics et la Caisse d'épargne locale en association avec l'opérateur public. Avec l'étalement urbain, l'organisation du transport dépasse le cadre communal. Madrid dispose depuis 1986 d'un consortium des transports dont les compétences ressemblent à celles d'une autorité organisatrice française, avec la participation des collectivités locales concernées et de la Communauté autonome. À Barcelone, une telle structure est en place depuis 1997. Des autorités se mettent en place à Bilbao, à Valencia et en Andalousie depuis 2000. La

Catalogne a édicté en 2003 une loi sur la mobilité créant des autorités territoriales de mobilité sur les principales aires urbaines, pour une planification cohérente des transports et une intégration des services et des tarifs (l'intégration tarifaire sur l'ensemble du territoire catalan devrait être atteinte d'ici à 2012).

On a assisté ces dernières années au lancement de nombreux chantiers de transport urbain en site propre, dont la finalité n'est pas seulement l'amélioration du transport mais aussi la rénovation des quartiers concernés. C'est le cas surtout des nouvelles lignes de tramway à Alicante, Bilbao, Barcelone et dans la banlieue de Madrid. La nouvelle ligne du métro de Madrid, la ligne 12, a même permis la structuration d'une véritable ville nouvelle dans la banlieue Sud. Ces opérations posent des problèmes de financement, en l'absence de "versement transport" à la française ou d'autre type de taxe affectée. Deux nouveaux réseaux de métro se mettent en place, à Malaga et à Séville, moyennant des concessions pour la construction et l'exploitation.

La relative faiblesse du chemin de fer en Espagne a permis le développement d'un important secteur du transport public routier interurbain avec plus d'un milliard de voyageurs en 2005. Il n'y a pas pour l'heure de concurrence intramodale dans le chemin de fer, dont l'offre de services est assurée par deux entreprises publiques relevant de l'Etat (la RENFE pour les voies à écartement ibérique, la FEVE pour les voies métriques) et quatre entreprises publiques relevant de Communautés autonomes, chacune intervenant sur un réseau distinct.

Le transport routier interurbain relève désormais d'entreprises privées. Le trafic d'autocar à longue distance se développe, y compris sur les itinéraires du TGV (ouverte en 1992, la ligne de Séville transporte plus de 4 millions de voyageurs par an), par une offre à des prix très compétitifs. Dans ce mouvement, c'est le transport aérien qui a perdu des parts de marché. Les lignes de bus et de cars sont mises en concession, 120 lignes sous la responsabilité de l'État central et 2 900 sous la responsabilité des Communautés autonomes.

Traditionnellement atomistique, ce secteur est en voie de concentration, le groupe le plus puissant étant Alsa qui, après avoir acquis l'entreprise publique nationale de transport routier interurbain en 1999, vient d'entrer dans le capital de National Express et souhaite venir sur le marché ferroviaire. Les autres groupes présents sont Véolia (associé à l'entreprise de travaux publics FCC),

Avanza qui regroupe diverses entreprises familiales et chercherait un repreneur, Continental Auto (filiale d'ACS, leader des travaux publics en Espagne et présent dans le capital d'Abertis). Le groupe britannique Arriva vient de s'introduire en Galice, avec l'achat d'une entreprise locale, peut-être le début d'une stratégie d'implantation dans la péninsule ibérique, après sa présence dans la région de Porto. Le renouvellement des concessions, entre 2007 et 2013, sera-t-il l'occasion de l'arrivée de nouveaux entrants ? L'État aurait décidé de procéder à des appels d'offres, mais sous une forme favorisant le maintien des entreprises en place si celles-ci ont bien rempli leurs engagements (de toute manière, un nouveau concessionnaire éventuel devra reprendre le personnel de son prédécesseur). Le transport apparaît comme une diversification et un prolongement d'activité pour les entreprises constructrices et gestionnaires d'infrastructures, qui ont bénéficié de l'effort de rattrapage d'équipement du pays et du boom immobilier et préparent l'avenir par des placements à long terme.

- Les transports collectifs de voyageurs en **France** sont marqués par la différence entre la région capitale, l'Île de France, et les autres régions.

Le cadre juridique est celui de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, attribuant la compétence des transports locaux aux autorités organisatrices responsables des communes et des "périmètres de transport urbain" et qui peuvent assurer elles-mêmes la fourniture des services de transport ou la confier à un concessionnaire. Les transports non urbains sur route sont du ressort des départements, les transports ferrés à l'échelle locale du ressort des régions (pour l'heure, le seul fournisseur en est l'opérateur historique, la SNCF, mais cette situation pourrait changer du fait du "troisième paquet" ferroviaire). Pour le transport interurbain de lignes régulières nationales, on ne constate pas d'usage de la route, mais la loi n'y fait pas obstacle.

L'Île de France a longtemps constitué une exception mais tend à rejoindre le statut commun et a désormais la responsabilité des transports régionaux, jusqu'alors conservés à l'État, à travers le syndicat des transports (STIF). La RATP, entreprise publique, est en monopole sur son périmètre et assure 75 % des déplacements, les services régionaux des chemins de fer (Francilien) assurent 17 % et le reliquat est fourni par des entreprises privées, dépendant le plus souvent de grands groupes, regroupées au sein d'OPTILE. Cette situation pour-

rait encore évoluer, notamment du fait du règlement européen OSP sur les obligations de service public (dit OSP) qui pourrait introduire la notion de concurrence régulée.

Hors de l'Île de France, les transports urbains sont assurés par des régies directes dans 10 % des cas et par des délégations de service public pour le reste, selon des concessions de 4 à 7 ans assorties de modalités différentes d'une ville à l'autre. Ce dispositif, qui tend à se diffuser à l'échelle internationale, est déjà ancien en France où il a permis la constitution de grands groupes intervenant dans de nombreuses villes à l'échelle internationale.

Les principaux groupes sont :

- Kéolis, né du rapprochement de VIA-GTI et de Cariane, dans une filiale du groupe SNCF (qui en détient 41 % du capital), et qui gère aujourd'hui quelque 75 réseaux, parmi lesquels Lille et Lyon.
- Véolia (ex Connex), leader mondial de sa spécialité. Il intervient dans tous types de transport, y compris pour le fret, à l'échelle internationale.
- Transdev, qui compte la Caisse des Dépôts et Consignations parmi ses actionnaires, établit des partenariats avec les collectivités locales dans le cadre de sociétés d'économie mixte (SEM). Il gère les réseaux de Nantes, Montpellier, Strasbourg, Mulhouse, Valenciennes, et est aussi présent à Porto, Gênes, Édimbourg, Madrid, Tenerife, etc. et tend à se rapprocher de la RATP.
- la SNCF, à la fois opérateur ferroviaire et, à travers ses filiales (dont Kéolis), opérateur multimodal.
- la RATP, passée du statut de régie à celui d'établissement public à caractère industriel et commercial. L'entreprise souhaite se porter sur le marché international des appels d'offres, mais va se voir sommée par la réglementation européenne de choisir entre cette faculté et le maintien de son monopole francilien.

Le financement des transports collectifs urbains est, en complément des recettes commerciales et des subventions publiques, assuré par un procédé original, le "versement transport". Celui-ci est versé par les employeurs du périmètre des transports publics selon un barème fixé par les collectivités locales, en deçà d'un maximum fixé par la loi. L'État a par ailleurs fortement réduit sa contribution à la construction de nouveaux transports collectifs en site propre (TCSP), alors même qu'il affirme sa volonté de promouvoir une "mobilité

durable”. Pour faire face à cette situation, les autorités organisatrices tendent à allonger la durée des concessions et à emprunter (en particulier auprès de la BEI). Après le lancement d’un grand nombre de nouveaux chantiers de tramways, on observe une préférence pour les bus “à haute qualité de service”.

Le transport routier départemental est régi par un régime d’appel d’offres public assez strict. Les grands groupes pénètrent également ce marché.

Il y a un certain hiatus entre transport urbain et transport départemental, alors que la périurbanisation tend à brouiller la césure entre les deux types d’espace. Les grands opérateurs, présents sur les deux marchés, seront-ils à même d’apporter des solutions ?

- Les transports urbains en **Grèce** sont organisés différemment selon que l’on est à Athènes, à Salonique ou dans les autres villes du pays.

Athènes est régi par une autorité organisatrice des transports urbains (OASA) qui a le statut d’une SA mais dont l’État est l’unique actionnaire (sous la responsabilité du Ministère de l’économie). Cette structure compte trois filiales, opérateurs de transport pour chacun des trois modes en présence : les bus thermiques (le réseau le plus étendu, parcouru par 3000 véhicules), les trolleybus (mode non polluant présent en centre ville) et enfin le métro ancien (qui n’a qu’une ligne). Le nouveau métro est une filiale séparée de la société du métro (appartenant à l’État sous la responsabilité du Ministère des travaux publics et exerçant les fonctions de planification, de construction, de suivi), tout comme le nouveau tramway construit à l’occasion des Jeux Olympiques de 2004. Enfin, une structure à part gère le RER nouveau qui mène à l’aéroport.

Salonique est desservie de manière comparable à Athènes, sous la responsabilité d’une autorité organisatrice dont l’opérateur est une filiale. Seuls les bus sont utilisés pour le moment mais la réalisation d’un métro va bientôt commencer, avec le même constructeur qu’à Athènes.

Les bus et cars jouent un rôle important dans les transports interurbains et dans les transports urbains des autres villes. Jusqu’en 2003, ils relevaient d’une Caisse commune, opérateur historique rassemblant des propriétaires de véhicules à la manière d’une coopérative. Depuis, une loi ayant transformé la Caisse en un grand nombre de SA distinctes dont les actionnaires sont les anciens associés de la Caisse, une multitude d’opérateurs interviennent de façon

autonome. Les 51 KTEL n’ont pas de modèle commun d’organisation ni de réelle coordination. Leurs services ne sont pas non plus coordonnés avec les transports d’Athènes et Salonique.

Le chemin de fer joue un rôle limité en dehors de l’axe Patras - Athènes - Salonique où le service s’est amélioré et est concurrentiel, en termes de temps de parcours, par rapport à la route. La voie ferrée a plutôt la forme d’un ensemble de lignes que d’un réseau intégré. La compagnie ferroviaire est organisée en holding distinguant les infrastructures, les plates-formes logistiques, le patrimoine immobilier et enfin les services de transport (associant voyageurs et marchandises).

À l’égard de l’État, les grands opérateurs publics (les 5 structures athéniennes et le chemin de fer) jouissent d’une autonomie de gestion. Toutefois le plan d’entreprise doit être approuvé par le Ministère des transports et le PDG est désigné par un comité d’évaluation du Parlement, selon une démarche politique. On observe des efforts de coordination entre ces diverses entités pour éviter les doubles services, rechercher des économies d’échelle, etc., mais beaucoup reste à faire.

L’ouverture du marché des bus et cars attire les investisseurs. Les opérateurs existants ont une faible culture de gestion, leur offre est divisée et sous-optimale. On note en particulier l’entrée sur ce marché d’agences de voyage (on sait la force de l’industrie touristique dans le pays) pour rentabiliser leurs véhicules en basse saison. De nouvelles liaisons sont lancées vers les pays proches : Bulgarie, Géorgie, Roumanie, Ukraine, selon une procédure d’appel d’offres organisée par l’administration.

Pour la régulation des transports, le secteur routier interurbain est économiquement rentable et est principalement régi par le marché. À l’échelle des départements toutefois, le directeur des transports du Conseil général de département définit un service minimal, dont certains segments ne sont pas rentables mais dont l’équilibre financier est assuré par des subventions croisées en provenance des lignes rentables : les entreprises négocient avec l’administration une convention globale, fixant les prix des billets. Si la desserte des villes de province par bus est déficitaire, elle reçoit une subvention d’équilibre. On n’oubliera pas enfin le service public maritime pour la desserte des nombreuses îles du territoire grec.

- Le territoire de l’**Italie** est, géographiquement, difficile à desservir puisqu’un tiers est monta-

gneux et ne laisse guère d'alternative à la route. Par ailleurs, le système institutionnel est complexe (avec la superposition des communes, provinces, régions et État central, sans omettre les communautés de communes en zone de montagne ou sur les bassins d'emploi) et les tentatives pour préciser les compétences de chaque niveau n'ont pas abouti. La loi de référence est la loi 422 de 1997, qui transfère aux collectivités territoriales la responsabilité des transports publics, à l'exception des transports nationaux qui demeurent une compétence centrale. Les régions signent les contrats de service avec l'opérateur ferroviaire, le reste appartient aux provinces. La loi de 2000 sur l'administration locale a complété le dispositif, les régions ont pu légiférer en matière de transport, chacune à sa manière ! Pour l'heure, la majorité des contrats régionaux est conclue avec l'opérateur historique, Trenitalia, qui jouit encore d'un certain monopole de la compétence, y compris pour fixer les prix face à des régions inexpérimentées, mais on note aussi une trentaine de petits opérateurs locaux. Deux réseaux régionaux se détachent toutefois : la Ferrovia Nord Milano qui dessert 7 millions d'habitants et la Transvesuviana qui dessert la région très dense de Naples.

La situation évolue de manière discontinue. Ainsi, en 2002, le gouvernement de M. Berlusconi avait-il édicté une loi budgétaire contraire aux dispositions européennes, ce qui avait bloqué tout le système des appels d'offre. Tous les acteurs en place (municipalités, opérateurs, syndicats de salariés, entreprise ferroviaire...) étaient de fait complices de cette pause dans les réformes. De la même façon, les entreprises de transport public ont tendance à échanger leurs actions pour se protéger, plutôt que de s'ouvrir à la concurrence. Le nouveau gouvernement de M. Prodi a pris d'autres orientations, soutenant financièrement Trenitalia avec la mission d'améliorer les services régionaux (et pas seulement le train à grande vitesse), tout en menant une négociation avec Bruxelles pour une recapitalisation de l'entreprise.

De manière générale, le système de transport de voyageurs souffre, d'une part, d'une instabilité sociale chronique qui dissuade la venue de nouveaux investisseurs, et d'une imprévisibilité juridique renforcée par la décentralisation et peu propice aux changements.

- La question des transports urbains en **Pologne** est marquée par la répartition relativement égale de la population entre les villes du pays. Ainsi la capitale Varsovie ne compte-t-elle pas plus de 2,8 millions

d'habitants, quand la Silésie en compte 3,5. Une dizaine d'agglomérations ont plus d'un million d'habitants. Pour connaître ce dispositif, on dispose de la banque de données de la Chambre économique des transports collectifs, mais elle couvre 891 villes, chacune ayant en outre son propre site Internet ! De fait, le nombre de réseaux de transports collectifs urbains diminue avec la diffusion de l'automobile. La tendance, dans les grandes agglomérations ou conurbations, est à la réunion des réseaux en des ensembles plus intégrés (comme en Silésie, où 21 communes se sont associées pour la planification et la gestion d'un réseau commun).

La production des transports est éclatée, avec 230 entreprises pour l'ensemble du pays sans compter des entreprises artisanales. Il existe en outre trois compagnies ferroviaires spécialisées dans le transport urbain, à Gdansk, dans la banlieue de Varsovie et en Silésie. La multimodalité est la plus grande à Varsovie, avec le métro, les tramways, les bus et les trolleybus. Il y a 14 réseaux de tramway et 3 réseaux de trolleybus dans le pays. Dans 22 villes et agglomérations, des autorités organisatrices gèrent à la fois les infrastructures et les services. Elles ont le statut d'établissement budgétaire, reçoivent des subventions complétant leurs recettes commerciales (lesquelles couvrent environ 83 % du coût total) et sont bénéficiaires. Leur compétence couvre l'analyse du marché des transports urbains, l'établissement et la coordination des horaires, la mise en place d'une billetterie commune à l'ensemble des opérateurs de l'agglomération et enfin la concession à des opérateurs privés. Ceux-ci se répartissent entre 6 statuts : SARL (les plus fréquentes), SA, établissements budgétaires (forme jadis fréquente et aujourd'hui en recul), entreprises privées, entreprises d'État (résultant du démantèlement de l'ancienne entreprise unique d'autobus interurbain, PKS) et enfin entreprises communales.

Pour le transport routier interurbain de voyageurs, 12 000 entreprises généralement de très petite taille ont une licence d'exploitation de bus, à côté des 180 entités issues des PKS. L'ensemble de la flotte interurbaine est de 68 000 bus, contre 16 000 pour les services urbains. Le transport ferré de personnes se répartit entre 27 entreprises ferroviaires (parmi les 80 entreprises ferroviaires du pays). Mais leur taille est très inégale, 4 seulement ont une réelle importance et sont issues des PKP, l'opérateur historique : PKP transports régionaux, avec 90 % du trafic, PKP Inter-cités, PKP SKN (régions de Gdansk et Gdynia), PKP Varsovie. Le groupe PKP assure une certaine coordination entre bus et trains pour les dessertes interurbaines. L'ensemble est déficitaire et

reçoit une subvention de l'État. Le transport aérien intervient aussi pour les lignes régionales, avec un filiale du groupe LOT et les compagnies *low cost*.

Le système actuel résulte donc d'une mutation radicale. Jadis centralisé et administré, il est aujourd'hui libéralisé et éclaté. La concurrence est très forte et les prix sont bas (le prix d'un ticket urbain est de 0,4 € à Varsovie, contre 0,8 à Athènes, 1,4 à Paris et 3 à Londres).

- Selon une loi sur le transport collectif et la réglementation des concessions qui remonte à 1948, les transports de voyageurs au **Portugal** ne sont pas régis de la même manière selon les territoires desservis et selon les modes de transport utilisés. On peut estimer que cette loi n'est pas cohérente avec la loi sur les communes de 1984, et diverses tentatives d'harmonisation ont été lancées, comme la loi de 1990 sur les compétences des collectivités.

Le chemin de fer est entièrement régi par la compagnie nationale, à l'exception d'une ligne de la région de Lisbonne gérée par une compagnie privée.

Pour ce qui est du transport routier, la loi de 1948 sépare l'urbain (dans un périmètre défini) et l'interurbain (entre les villes, mais aussi entre les villes et leur banlieue). La concession du transport urbain porte sur tout un réseau, la concession du transport interurbain est attribuée par la Direction générale des transports terrestres du ministère et s'opère ligne par ligne, ce qui tend à reproduire les situations acquises. Toutefois, le système est assez cohérent puisque le Réseau national express regroupe les opérateurs du transport interurbain et domine le marché des liaisons entre grandes villes. Avec ses services sur autoroute, il se montre efficace, rentable et compétitif par rapport au chemin de fer, tant en termes de temps de transport que de prix. Les petits opérateurs indépendants opèrent sur des niches de marché.

La desserte des zones métropolitaines - Lisbonne (2,7 millions d'habitants) et Porto (1,6 million) - constitue un cas à part, avec le recours à plusieurs modes de transport. À Lisbonne, on utilise le chemin de fer (à travers une unité spécifique de la compagnie nationale et une compagnie privée pour la ligne du Tage mise en service en 1999), le métro (la compagnie appartenant à l'État), le tramway et enfin le transport fluvial. La gestion intégrée du système métropolitain est difficile et imparfaite : on ne compte pas moins de 300 titres

de transport différents pour l'agglomération de Lisbonne, recouvrant 10 opérateurs différents qui négocient directement de l'un à l'autre. Il y a bien un Pass (équivalent de la Carte orange parisienne), mais les opérateurs ne sont pas obligés d'y adhérer. Les compagnies publiques sont devenues des entreprises à statut privé mais dont la propriété reste publique. Elles sont déficitaires et n'attirent guère les investisseurs privés. La réalisation d'une deuxième ligne de métro s'effectue selon un nouveau modèle, avec une procédure de BOT (*build, operate, transfer*) dont l'appel d'offres a désigné le groupe. À Porto, le métro appartient à l'État mais sa gestion a été confiée à l'opérateur français Transdev, une autre entreprise publique gérant les bus et le tramway.

Le transport régional concerne les zones d'influence de Lisbonne et de Porto où il était assuré par des entreprises de droit privé à capitaux publics ayant le monopole du transport de surface sur le périmètre considéré. Une privatisation par secteur est engagée, au profit de Transdev, Barraqueiro et Stage Coach dans la banlieue de Lisbonne et d'Arriva dans la banlieue de Porto.

Dans les villes moyennes et les petites villes, le transport est assuré par une entreprise municipale ou à travers une concession municipale. Le trafic correspondant est en augmentation, mais la gestion de ce service public est déficitaire et appelle des subventions couvrant environ la moitié des coûts.

Un débat politique porte sur la création d'autorités métropolitaines des transports à Lisbonne, Porto et d'autres communautés urbaines. Trois propositions sont en présence : une représentation de toutes les parties prenantes dans ces autorités (dont le nombre de membres dépasserait alors la trentaine) ; la présence des autorités publiques, désignant 3 membres du comité exécutif de l'autorité organisatrice formant ensuite le bureau technique et d'attribution des concessions (mais la question est celle du financement des subventions, que les villes ne veulent pas assurer seules alors qu'un important déficit passé a été accumulé) ; l'appel d'offre au secteur privé pour l'ensemble des transports de personnes, avec le maintien d'un service minimum. Engagée depuis déjà 5 ans, cette discussion se poursuit.

- Au **Royaume Uni**, le transport par autocar a été libéralisé en 1980, mais l'opérateur historique, National Bus Company, n'a été privatisé qu'en 1985, date de libéralisation (sauf à Londres) du

transport par autobus. A Londres, l'opérateur historique, London Buses, a été vendu et chaque ligne d'autobus fait l'objet d'un contrat exclusif de 5 ans après appel d'offre. Le transport scolaire est assuré par contractualisation avec la collectivité locale responsable de l'enseignement. Le transport ferroviaire est privatisé depuis 1996.

On dénombre près de 8000 opérateurs d'autobus et autocars dont la moitié dispose d'un ou deux véhicules. Cinq opérateurs se partagent 80 % du marché des autobus et dix opérateurs assurent 80 % des passagers-km en dehors des agglomérations. Parmi les sept opérateurs les plus importants, cinq sont britanniques : First Group, StageCoach, Arriva, Go-Ahead, National Express et les deux autres, Transdev et Comfort Delgro, français et singapourien. Tous ces opérateurs sont multimodaux.

A Londres, une dizaine de petits opérateurs locaux et familiaux interviennent en plus des grands groupes.

Le transport public ferroviaire compte une dizaine d'opérateurs, First Group et National Express étant les plus présents. La compétence est quasi-exclusive sur un faisceau de lignes, mais la concurrence est vive lors de la renégociation des contrats tous les 8 ou 10 ans avec le ministère des transports auquel sont associées les autorités organisatrices des grandes agglomérations. La gestion des terminaux utilisés par plusieurs opérateurs est parfois source de conflits.

Le plus grand débat concerne la question de la réglementation des autobus, car la libéralisation des bus, contrairement à la contractualisation des lignes adoptée à Londres, n'a pas enrayer le déclin de ce mode marqué par une baisse de clientèle (35 milliards de p.km en 1980 - 22,5 milliards en 2004) malgré une amélioration de l'offre. La fiabilité et le manque d'information sur les horaires et les itinéraires semblent être les facteurs explicatifs de ce déclin. Les solutions envisagées sont contrastées : poursuite de la libéralisation à laquelle les grands opérateurs sont favorables, à condition que les collectivités locales revalorisent ce mode et que les structures puissent évoluer - introduire les concessions sur les lignes pour que l'offre soit coordonnée par les autorités organisatrices, surtout dans les grandes agglomérations - créer de nouvelles AOT stratégiques ayant compétence sur l'ensemble des domaines concernés (prestation de transport, gestion de l'infrastructure, stationnement et développement spatial...).

D'autres débats portent sur la gratuité des autobus pour les plus de 60 ans appliquée en Angleterre à l'intérieur de la commune de résidence mais qui

pourrait être étendue à tout le pays, et sur le rapport qualité-prix des tramways jugés trop coûteux par rapport aux bus.

L'impact positif de l'ouverture des marchés sur le transport public ferroviaire a été l'augmentation de son trafic (28 milliards de p.km en 1994 et 42 milliards en 2004). L'effet qualitatif mesuré par des indicateurs de performance (fiabilité des horaires et des arrêts) est par contre plus contesté. L'amélioration des performances observée juste après la privatisation tend à s'estomper devant la congestion croissante, conséquence des trains supplémentaires proposés par les opérateurs privés pour rentabiliser leurs réseaux. La situation est toutefois variable suivant les réseaux dont certains sont plus vétustes et plus encombrés que d'autres. Les discussions actuelles concernent la modulation de la tarification face à l'augmentation de trafic prévue dans les 10 ans à venir. Une tarification plus souple pour inciter à voyager aux heures creuses est envisagée plutôt qu'une augmentation de l'offre.

- En **Suède** l'organisation des transports publics de voyageurs (au sens de transport régulier, local et régional, ouvert au public) s'inscrit dans le découpage institutionnel du pays en 21 départements (*län*) englobant 290 communes. Le gouvernement estime que les départements sont trop petits et, à titre expérimental, 2 des 21 *län* viennent d'être créés par regroupement de plusieurs anciens départements et constituent chacun une région.

Conformément à la loi de 1978, chaque département a une autorité organisatrice des transports publics (*Trafikbuvudman*), en principe sous forme de société anonyme ayant le *län* et les communes pour actionnaires. L'AOT a la responsabilité du trafic, de la billettique, des horaires, des appels d'offre et des contrats avec les opérateurs, mais ne dispose pas de flotte propre. Stockholm a une organisation spécifique : le département est le seul actionnaire et l'AOT SL dispose du matériel roulant et des infrastructures du métro et des transports ferrés urbain et interurbain. Les transports urbains maritimes de Stockholm relèvent d'une autre autorité organisatrice, l'AOT Waxholmsbolaget.

La règle courante est l'appel à la concurrence pour le marché (> 90 %), mais il existe quelques cas de régie locale. La loi sur les appels d'offre est récente (1998) et les autorités organisatrices ont créé une association où elles échangent des informations et s'efforcent de préciser leur rôle. Les marchés de concession peuvent reposer sur une rémunération du concessionnaire variable en fonction du trafic,

une rémunération forfaitaire ou une formule mixte, avec des prix fixes ou flexibles, les contrats courant sur 3 à 8 ans avec souvent une option de 2 à 3 ans supplémentaires. Deux AOT (ou plus) peuvent demander au gouvernement la concession d'un trafic interrégional. Avec l'intervention des grands groupes de transport internationaux et la dérèglementation des chemins de fer, le pays constitue un laboratoire intéressant pour ces grands groupes et d'autres pays d'Europe.

Le trafic des bus est partagé, pour 70 %, entre 3 grands groupes en position oligopolistique : Svebus (du groupe suédois Concordia, présent dans les pays nordiques), Connex (du groupe Véolia, le plus multimodal) et Buslink (du groupe Kéolis), le reste allant à de petites compagnies qui s'associent pour participer aux appels d'offre.

La situation des chemins de fer est assez complexe, l'opérateur historique, SJ, continuant à jouer un rôle primordial pour les grandes lignes et le transport de fret et participant à la concurrence pour le marché du transport régional et urbain. À Stockholm et dans sa banlieue, on trouve SJ, Connex (pour les trains de banlieue et le métro), Stockholm Tag (appartenant aux chemins de fer suédois et norvégiens), Macquarie (groupe australien présent notamment dans les aéroports britanniques), sans omettre quelques lignes à voie étroite gérées par Connex et, pour l'une d'entre elles, par les chemins de fer danois. Les 3 sociétés de tramway (deux à Stockholm et une à Göteborg) sont gérées par Connex et par Arriva.

La nouvelle loi en préparation sur la politique des transports comporte plusieurs thèmes concernant les transports publics : réduction du nombre de départements et développement régional, transfert des responsabilités de l'Etat aux nouveaux *län*. La réflexion porte aussi sur une meilleure coordination des transports routiers et ferroviaires en matière d'horaires, d'information, de billets, d'accessibilité etc. Une discussion générale porte, par ailleurs, sur la TVA et la proposition de la Commission européenne d'un taux unique qui porterait le taux sur le transport de 6 % à 21 %. Quelles en seraient les conséquences sur la fréquentation des transports publics ? Pour l'heure, les recettes commerciales ne couvrent que moins de 60 % des coûts pour le transport urbain (le complément étant apporté par

Le bulletin Transports/Europe est accessible, en version française et en version anglaise, sur le site Internet du CNT. Les Dossiers de l'Observatoire sont également téléchargeables - rubrique « Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe ».

des subventions), alors que le transport ferroviaire interurbain bénéficie d'une meilleure couverture.

On sait que, par ailleurs, le référendum sur le péage urbain à Stockholm s'est conclu par un vote globalement favorable (majoritaire intramuros, minoritaire dans les communes périphériques). Le parti conservateur arrivé au pouvoir avait pris position contre le projet, il vient de nommer un expert pour préparer une décision définitive...

*

Synthèse établie par Michel Savy et Christine Aubriot à partir des contributions de : Catharina Horn (Allemagne), Rafael Gimenez i Capdevila (Espagne), Antoine Beyer (France), Séraphin Kapros (Grèce), Sergio Bologna (Italie), Jan Burnewicz (Pologne), Fernando Nunes da Silva (Portugal), June Burnham (Royaume-Uni), Bertil Carstam (Suède).

Les Dossiers de l'Observatoire

Dossier n° 8 :

« Les stratégies aéroportuaires en Europe »

Ce nouveau Dossier de l'OPSTE, consultable sur le site du CNT, reprend l'intégralité des contributions des experts résumées dans le n°16 du bulletin *Transports/Europe* consacré à ce thème et répond aux préoccupations suivantes : comment s'organisent les principaux aéroports en réponse à la concurrence (rôle de hub, spécialisation dans le trafic national ou international, importance du fret et des voyageurs, développement des low cost, évolution des compagnies nationales, liaisons avec les autres modes ...) ? quel statut ont-ils (public, privé, en partenariat) ? Une lecture transversale et une analyse quantitative au niveau européen complètent les approches nationales de l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume Uni et de la Suisse.

CNT
Observatoire des Politiques
et des Stratégies de transport en Europe

34, avenue Marceau 75008 Paris (France)
Téléphone : 01 53 23 85 85
Télécopie : 01 53 23 85 80
Internet : www.cnt.fr
ISSN n° 1620-2775

Directeur de la publication : *Michel Savy*

Rédactrice en chef : *Christine Aubriot*

Impression : LAG - les ateliers gilles