

ACTES DU SEMINAIRE

« Les Contrats : un outil
pour les autorités responsables des transports »
Rome, 23 Novembre 2000

SOMMAIRE

Introduction par Stéphane LECLER, Secrétaire Général de l'EMTA	Page 3
Session 1 : Présentation des contrats	Page 5
⇒ Contractualisation des services de transports publics : l'expérience française.	Page 6
Alain MEYERE, Syndicat des Transports d'Ile-de-France, Paris	
⇒ Des contrats pour réguler les relations entre les autorités et les opérateurs.	Page 11
Thierry DUQUENNE, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale	
⇒ La réforme des transports publics à Rome.	Page 18
Giovanni SERRA, Comune di Roma	
⇒ Le contrat de service.	Page 25
Valeria MANFREDA, Comune di Roma	
⇒ Les contrats pour passer du monopole à la concurrence.	Page 31
Björn DALBORG, AB Storstockholms Lokaltrafik, Stockholm	
⇒ Les contrats pour les services ferroviaires régionaux.	Page 35
Jörg LUNKENHEIMER, Rhein-Main-Verkehrsverbund, Frankfurt	
⇒ Les contrats d'intégration tarifaire.	Page 38
Francesc VENTURA i TEIXIDOR, Autoritat del Transport Metropolità, Barcelone	
⇒ Les contrats de financement des infrastructures de transport.	Page 44
Carlos CRISTOBAL PINTO, Consorcio de Transportes de Madrid	
Session 2 : Les attentes des opérateurs en matière de contrats avec les autorités publiques	Page 54
⇒ Les attentes d'un exploitant international en matière de contrats.	Page 56
Antoine FREROT, Connex	
⇒ L'approche de FirstGroup vis à vis des autorités locales.	Page 60
Rodney W. DICKINSON, FirstGroup	
Session 3: Contrats et qualité de service	Page 64
⇒ Les contrats et la qualité du service	Page 66
Yves MATHIEU, OGM, Brussels	
⇒ Contrats de qualité et contrôle de qualité à Oslo.	Page 69
Bard NORHEIM, Institute of Transport Economics, Oslo	
⇒ Les incitations financières à la qualité dans les contrats.	Page 77
Jean GUILLOT, Syndicat des Transports d'Ile-de-France, Paris	
⇒ Contrats et qualité des services: les partenariats de qualité à Manchester.	Page 81
W.J. TYSON, Greater Manchester Passenger Transport Executive	
Conclusion par Georges DOBIAS, Président de l'EMTA	Page 87

Introduction

Stéphane LECLER
Secrétaire Général de l'EMTA

Favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre autorités organisatrices des réseaux de transports urbains et régionaux est l'une des principales missions de l'association des autorités responsables des transports des métropoles européennes (EMTA).

C'est dans cet esprit que l'EMTA a organisé le 23 novembre 2000 à Rome un séminaire sur le thème « Les contrats : un outil pour les autorités des transports » afin de faire un tour d'horizon des pratiques européennes actuelles en matière de contrats. Ce document rassemble les synthèses de la plupart des interventions prononcées à cette occasion.

Les contrats entre autorités publiques et entreprises exploitant des réseaux de transport public, particulièrement fréquents dans le modèle français des « délégations de service public » - qui peuvent concerner également des services tels que l'adduction d'eau ou le traitement des déchets ménagers – se rencontrent désormais dans la plupart des pays européens. Le projet de Règlement de la Commission Européenne sur les exigences de service public pour le transport de voyageurs, qui prévoit de rendre les contrats obligatoires dès lors qu'il y a octroi d'un droit exclusif à l'opérateur (c'est à dire qu'il dispose d'un monopole d'exploitation sur ses lignes) ou que des compensations financières lui sont versées pour le dédommager des contraintes de service public qui pèsent sur lui, devrait encore accélérer ce phénomène.

Comment expliquer cet attrait soudain pour les modèles contractuels ?

Tout d'abord le contrat témoigne d'une conception équilibrée de la gestion des services publics. Entre les extrêmes que sont le monopole public d'une part et la dérégulation totale d'autre part, le contrat permet de définir avec précision les compétences devant être du ressort des autorités publiques et celles qui peuvent – certains diront qui doivent - être assumées par des opérateurs extérieurs. En ce sens, il constitue un moyen de concrétisation de ce fameux modèle européen des services publics, qui allie prise en compte de l'intérêt général et efficacité économique.

Ensuite, le contrat, puisqu'il est synonyme d'engagements réciproques, permet de responsabiliser les acteurs, et cela au plus grand bénéfice des clients-usagers. Le secteur des transports publics ayant pour caractéristique fondamentale de ne pouvoir exister sans financements publics importants, le contrat permet de rappeler l'ardente obligation de bonne gestion qui pèse sur l'ensemble des acteurs. La transparence des relations entre autorité publique et opérateur de services, notamment sur le plan financier, place chacun devant ses responsabilités.

Enfin, le contrat permet de prendre en compte le facteur temps. Planification des investissements, progression de la qualité de service, évolution de la fréquentation ou des aides publiques peuvent être appréhendés de manière précise et quantifiée dans le contrat, apportant à la fois à l'autorité publique et à l'entreprise exploitante une visibilité fondamentale, sans laquelle aucun engagement n'est possible.

Les textes qui suivent témoignent de l'extrême diversité des situations dans lesquelles les contrats sont utilisés. Ils montrent le formidable outil au service des autorités responsables des transports que sont les contrats.

Session 1

Présentation des contrats

Session 1 : Présentation des contrats

La présentation d'*Alain Meyère* (Syndicat des Transports Parisiens) montre que les contrats sont utilisés depuis longtemps en France, où les autorités organisatrices locales ont le choix entre exploiter elles-mêmes les réseaux et en déléguer la gestion à des opérateurs.

L'exposé de *Thierry Duquenne* (Ministère de la Région de Bruxelles Capitale) explique comment le contrat peut être utilisé pour réguler les relations entre une autorité publique et une société en situation de monopole dépendant totalement d'elle. A Bruxelles, les contrats ont permis de réduire les pertes de l'opérateur public et d'accroître la fréquentation. La 3^e génération du contrat sera l'occasion de mieux définir les rôles respectifs de l'autorité et de l'opérateur.

Les textes de *Giovanni Serra* et *Valeria Manfreda* (Comune di Roma) montrent qu'à Rome, les contrats de service introduits entre les autorités et les opérateurs publics ont permis de réduire les coûts d'exploitation – et donc les subventions publiques – tout en accroissant la fréquentation et la qualité de service. Le nouveau cadre législatif en vigueur en Italie, rendant obligatoire la séparation entre fonctions de régulation et de production des services et imposant le recours à la mise en concurrence, va nécessiter un recours accru aux contrats.

La présentation de *Björn Dalborg* (AB Storstockholms Lokaltrafik) porte sur l'organisation des transports publics en place à Stockholm depuis 1990. La mise en concurrence des opérateurs par l'autorité publique pour l'attribution des contrats a permis de réduire les coûts et d'accroître l'offre de service. La priorité actuelle de l'autorité publique porte sur la qualité de service, élément pris en compte dans les contrats.

Le texte de *Jörg Lunkenheimer* (Rhein-Main-Verkehrsverbund) présente la manière dont RMV, l'autorité responsable des transports de la région de Francfort, a confié l'exploitation de services ferroviaires régionaux à des opérateurs et le type de relations contractuelles qui les unissent.

La présentation de *Francesc Ventura i Teixidor* (ATM) porte sur la mise en place de l'intégration tarifaire pour les transports publics de l'aire métropolitaine de Barcelone, et sur les conséquences de cette intégration sur les contrats liant l'autorité aux opérateurs.

L'exposé de *Carlos Cristobal-Pinto* (Consortio de Transportes de Madrid) présente un projet d'infrastructure (pôle d'échange) réalisé grâce à un contrat de concession faisant appel à des fonds privés.

Alain MEYERE
Service des études générales
Syndicat des Transports d'Ile-de-France

**Contractualisation des services de transports
publics : l'expérience française.**

Syndicat des Transports d'Ile-de-France
9/11 Avenue de Villars
75007 Paris
France



Contractualisation des services de transports publics.

L'expérience Française

Alain MEYERE

En dehors de la Région de Paris-Ile-de-France, les services de transports publics urbains sont gérés essentiellement par des sociétés privées, sous contrat avec les autorités locales de transports publics. Cet article décrit les origines de cette situation inhabituelle en Europe ainsi que les différents types de contrats en vigueur à l'heure actuelle.

Le cadre institutionnel en France :

Il existe, en France, comme en Angleterre, deux cadres juridiques différents pour les services de transports publics urbains : l'un s'applique à la région de la capitale (Paris-Ile de France) et l'autre à la province. Le premier est fondé sur un système de droit exclusif protégeant un opérateur contre la concurrence de nouveaux arrivants. Ce système est en train de changer et Jean Guillot présentera un article sur cette évolution. Le deuxième système est fondé sur une concurrence contrôlée et des contrats établis entre une autorité organisatrice et des opérateurs. Dans ces deux systèmes, il y a une distinction claire entre l'organisation des services d'une part et l'exploitation d'autre part.

Les deux principes régissant les services de transports publics urbains à l'extérieur de la région de Paris-Ile-de-France sont les suivants :

- L'organisation des services de transports publics à l'intérieur de la zone urbaine est un monopole public local. L'autorité organisatrice chargée de cette mission est une municipalité ou un groupe de municipalités parfois associées avec un département.
- Les services peuvent être soit sous-traités soit gérés directement par une institution publique.

La sous-traitance n'est qu'une possibilité parmi d'autres, elle n'est pas obligatoire. Environ 90% des services de transports publics urbains sont sous-traités à des sociétés de transports de passagers. Ces sociétés sont essentiellement privées (la plupart appartiennent à des groupes de transport nationaux) mais il y a également des sociétés semi-publiques ("des sociétés d'économie mixte" dont la majorité du capital appartient aux collectivités locales). Les contrats sont attribués, après appels d'offre, pour une durée limitée (la plupart du temps cinq ans).

Cette situation est le résultat d'un long processus historique qu'a connu le secteur des transports publics urbains et dans lequel on peut distinguer quatre périodes.

Première période : comment financer, exploiter et assurer la maintenance de lignes de tramway électriques ?

Les origines de la sous-traitance du service de transport public urbain remontent à plus d'un siècle, avec la construction des premières lignes de tramways électriques dans les villes. La solution pour financer les investissements consistait à utiliser surtout des financements privés. L'autorité organisatrice signe un contrat de sous-traitance avec un investisseur privé qui fournit les fonds pour construire, exploiter et assurer la maintenance de l'équipement. Après une période suffisamment longue pour permettre à l'investisseur de récupérer son investissement, la propriété de l'équipement est transférée à l'autorité organisatrice.

En général, les investisseurs privés étaient des consortiums bancaires et des sociétés privées du secteur de l'électricité. En moyenne, le capital investi de la sorte représentait 20% du coût total du projet, le reste étant couvert par l'émission d'obligations. Cette forme spécifique de financement des projets a amené rapidement la constitution d'un certain nombre de groupes de transport gérant les tramways électriques dans les villes françaises. Le terme juridique pour ce type de contrat est "*concession*".

A la fin de la période de concession (surtout après la première guerre mondiale), après le transfert de l'équipement à l'autorité organisatrice, il a fallu déterminer qui allait exploiter les lignes de tramways. Au cours des vingt années précédentes, une nouvelle profession était apparue, dotée d'un savoir-faire spécifique : exploitant (plus tard devenu *opérateur*) de transports urbains. La plupart des autorités organisatrices ont décidé de les laisser opérer en utilisant une nouvelle forme de contrat nommé "*affermage*". Ce contrat constitue une réponse à la question : "peut-on autoriser un opérateur privé à utiliser des infrastructures publiques, appartenant, désormais, à l'autorité organisatrice ?" Il est basé sur le principe de la location. L'exploitant loue l'infrastructure et paie un loyer à l'autorité organisatrice. Il assume tous les risques de l'exploitation : risque sur les coûts d'exploitation (y compris de maintenance) et risques liés aux recettes commerciales.

Signalons à cet égard que, dans ces deux types de contrats, c'est la société privée qui assume les risques. La durée du contrat était au moins égale à la durée de vie du matériel roulant nécessaire pour assurer l'exploitation : environ 20 ou 25 ans.

Deuxième période : exploitation des réseaux d'autobus

Avec l'apparition des autobus, la même philosophie a été mise en œuvre pour l'organisation des réseaux d'autobus urbains, qui diffère de celle en vigueur pour les services ruraux et interurbains. En dehors des zones urbaines, des opérateurs se voyaient concéder des droits exclusifs pour l'exploitation d'une ligne donnée, à condition que cette ligne ne soit pas en concurrence avec une ligne de chemin de fer déjà existante. Pour les services d'autobus urbains, le système décrit plus haut était repris : les contrats étaient établis pour une durée déterminée, au risque de l'opérateur (« *contrat aux risques et périls* »).

Par conséquent, entre la fin du XIX^e siècle et le milieu du XX^e, deux cadres réglementaires différents étaient en vigueur en France:

- Pour les zones urbaines, le cadre était fondé sur des contrats établis pour une durée limitée et portant sur l'exploitation de tout un réseau. Les sociétés opératrices appartenaient majoritairement à quelques groupes de transports nationaux.

- Pour les services interurbains, le cadre était fondé sur un droit exclusif accordé pour une ligne unique, sans limite de durée. Les sociétés opératrices étaient extrêmement diverses, il pouvait s'agir, par exemple, de petits exploitants locaux ou de filiales de grandes sociétés du secteur automobile.

Troisième période : adaptation à la concurrence des automobiles privées.

Après la seconde guerre mondiale, le nombre d'automobiles privées augmentant dans la population, des problèmes financiers et économiques apparurent. Les sociétés privées opérant dans le cadre de contrat "*aux risques et périls*" commencèrent à réduire leur service afin d'éviter ou de limiter les déficits qui se creusaient. La seule solution, pour sauvegarder les services urbains, était d'injecter des fonds publics dans le système. Dans d'autres pays, le même phénomène a amené la disparition des sociétés privées (nationalisation, municipalisation). Ce n'est pas la voie qui a été choisie en France. Les représentants du secteur des transports publics, après avoir réclamé que des ressources spécifiques soient allouées aux autorités organisatrices, commencèrent, dès le début des années 70, à proposer de nouveaux types de contrats prévoyant qu'ils ne seraient plus rétribués par les usagers mais par les autorités publiques. Ils firent valoir les mêmes arguments que pour l'affermage : les opérateurs possédaient un savoir-faire et ils pouvaient le transmettre aux autorités publiques.

Une première loi datant de 1979 (*Loi TPIL : Transports Publics d'Intérêt Local*) codifia les différents types de contrats. Une deuxième loi datant de 1982 (*LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs*) confirma les dispositions juridiques de la loi TPIL. En 1993, la Loi Sapin réforma, dans le sens d'une plus grande transparence, la procédure de mise en concurrence pour la délégation de toutes sortes de services publics, y compris les services de transports publics, en particulier en imposant des appels d'offres (qui n'étaient pas obligatoires auparavant).

La période actuelle : quatre types de contrats

A l'heure actuelle, nous avons en France quatre types de contrats pour l'exploitation des réseaux de transports publics. On peut les analyser en fonction de la part de risque assumée respectivement par l'opérateur et les autorités .

1. Le contrat de gérance.

Les risques industriels (sur les coûts d'exploitation) et commerciaux (sur les recettes tirées de la ventes des titres de transport) sont assumés par l'autorité organisatrice.

La société opératrice effectue des dépenses ou collecte des recettes au nom de l'autorité organisatrice. Elle reçoit une redevance en fonction de la taille du réseau exploité et de la qualité de sa gestion . Les contrats sont en général d'une durée de 5 ans.

2. Les contrats à prix forfaitaire

Le risque industriel est assumé par l'opérateur et le risque commercial par l'autorité organisatrice.

La société opératrice reçoit une somme fixe pour l'exploitation d'un réseau donné. Elle collecte les recettes au nom de l'autorité organisatrice. L'autorité organisatrice perçoit ces recettes et verse une somme fixe à la société opératrice.

3. Les contrats à recette garantie

Dans ce cas, la société de transports publics est supposée opérer à ses risques et périls, mais l'autorité organisatrice garantit un niveau minimum de recettes. Le risque industriel est assumé par la société opératrice et le risque commercial est réparti entre les deux partenaires.

4. Le contrat à subvention forfaitaire

La société de transports publics opère à ses risques périls, mais le niveau de recettes tirées de la vente des titres de transport n'est pas suffisant pour couvrir les coûts d'exploitation. L'autorité organisatrice alloue un montant fixe de subvention pour compléter ces recettes. Par conséquent, les risques ne concernent pas les financements publics.

Pendant les années 70, les contrats de gérance représentaient plus des deux tiers de l'ensemble des contrats. A l'heure actuelle, ils en représentent environ un tiers, tout comme les contrats à prix forfaitaire. Les contrats à subvention forfaitaire représentent environ 25% du total. Leur politique de transport évoluant, les autorités organisatrices ont adapté le contenu de leurs contrats. Après la récession du secteur des transports publics, pendant les années 60, il est devenu nécessaire de se développer et d'accepter les risques : dans cette optique, le contrat de gérance a représenté un instrument adéquat. Lorsque les réseaux se sont stabilisés, ils ont adopté des contrats à prix ou à subvention forfaitaires.

Conclusion : les grandes lignes du cadre français

En dehors de la région de Paris-Ile de France, les services de transports publics urbains sont fondés sur le principe de la subsidiarité. Il s'agit d'une mission de niveau local, incombant à l'autorité organisatrice, qui a une marge de manœuvre importante pour assurer l'exploitation :

- L'autorité organisatrice décide du niveau de service, de la création ou de la modification de lignes de transport, des niveaux de tarification.
- Les autorités organisatrices peuvent choisir d'assurer l'exploitation elle-même ou de la sous-traiter.
- Les autorités organisatrices ont le choix entre différents types de contrats. Elles peuvent compléter l'un des quatre types cités ci-dessus par des mesures d'incitation spécifiques, par exemple un contrat à prix forfaitaire avec des bonus/malus, selon des objectifs en terme de trafic (ou de recettes).
- Les autorités organisatrices ont le choix entre plusieurs sociétés opératrices. Jusqu'à présent, la concurrence a été limitée par le nombre restreint de groupes concernés. Mais l'on doit reconnaître que la concurrence exerce une pression sur la société opératrice. Nous devons ajouter que la concurrence s'accroît avec le marché européen : le système est maintenant ouvert à des opérateurs étrangers : l'exploitation du réseau de Perpignan est désormais assurée par une société espagnole.

Les opérateurs ont-ils uniquement un rôle passif dans le système français ? Non, car ils sont dotés d'un pouvoir important : celui de proposer des solutions techniques pour répondre aux besoins en matière de mobilité. Les opérateurs sont souvent à l'origine de projets, mais il est nécessaire que les autorités organisatrices soient en mesure de discuter avec eux d'un point de vue technique car les décisions finales sont prises au niveau politique. Les résultats dépendent de la qualité du partenariat entre les opérateurs et les autorités organisatrices.

Thierry DUQUENNE
Ingénieur en Chef
Ministère de la Région de Bruxelles Capitale

Des contrats pour réguler les relations
entre les autorités et les opérateurs.

Ministère de la Région de Bruxelles Capitale
Rue du Progrès 80 Bte 1
1030 Bruxelles
Belgique



Intervention de Thierry DUQUENNE le 23 novembre 2000 à ROME

1. INSTITUTIONS BELGES

La Belgique est un Etat fédéral. Les compétences sont réparties entre :

L'Etat ayant des compétences en matière de finances, d'affaires étrangères, de défense du territoire, de police et de justice. En matière de transports, il garde des compétences normatives ainsi que la tutelle sur les chemins de fer (Société Nationale des Chemins de fer Belges) et sur l'aéroport de Bruxelles-National.

Les 3 Régions : Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale ayant des compétences en matière de Travaux Publics, de transports urbains et régionaux, de voies navigables, d'économie, d'agriculture, d'emploi, de logement, d'aménagement du territoire.

Les 3 Communautés : flamande, germanophone et Wallonie-Bruxelles qui régissent les matières liées à la langue des habitants (néerlandais, allemand et français) soit essentiellement la Culture, l'Enseignement et la Santé.

Les limites administratives sont fixées par une Loi du Parlement fédéral qui établit également la (les) langue(s) officielles liées à ces territoires.

Il existe également 3 entités spécifiques à la Capitale en raison de la coexistence de 2 langues (français et néerlandais).

Chaque entité est dotée d'un parlement (pouvoir législatif) et d'un gouvernement (pouvoir exécutif).

Ces pouvoirs coexistent sans hiérarchie. Une cour d'Arbitrage règle les litiges de compétence. Des « accords de coopération » régissent les matières relevant de plusieurs autorités.

Par exemple un accord de coopération régit les lignes de transports en commun franchissant les limites administratives des Régions.

2. INSTITUTIONS BRUXELLOISES

Le parlement est composé de 75 membres élus à la proportionnelle. Depuis 1999, il y a 64 membres francophones et 11 membres néerlandophones.

Le Gouvernement est composé de 5 membres ayant chacun des compétences spécifiques dont certaines sont déléguées à 3 secrétaires d'état. La loi fédérale prévoit que 2 ministres et 1 secrétaire d'état du Gouvernement sont néerlandophones, le Ministre-Président appartenant au groupe linguistique majoritaire.

Les décisions se prennent à l'unanimité des ministres pour les matières du ressort des 5 membres du Gouvernement. Certaines délégations de pouvoir existent, donnant une autonomie limitée aux Ministres.

3. Relations contractuelles entre l’Autorité Organisatrice (la Région de Bruxelles-Capitale) et l’Opérateur (la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles).

Une « ordonnance » (loi votée par le Parlement bruxellois) régit le fonctionnement de l’opérateur régional en matière de transports en commun. Elle date du 22 novembre 1990. Elle définit les missions de l’opérateur (la STIB), stipule qu’un Cahier des Charges fixe les obligations de service public de l’opérateur, qu’un contrat de gestion régit les relations entre la Région et l’Opérateur. Elle précise également le rôle de la Région en matière de définition de modification des statuts de l’opérateur.

Le contrat de gestion règle les matières suivantes :

- Les objectifs assignés aux parties tant en ce qui concerne l’exploitation des services que des méthodes de gestion, la structure de la société, ses rapports avec la clientèle et la politique commerciale de la Société.
- Les principes de gestion et de modification du réseau
- Le plan d’investissement
- Le régime financier de l’exploitation : tarifs, compensations du déficit, subvention des charges d’emprunt
- Le calendrier de réalisation des investissements
- L’intéressement aux objectifs et les sanctions en cas de non-respect
- Les conditions de révision du contrat.

Le contrat de gestion est d’abord négocié entre la Région et la STIB **ET** entre la STIB et les syndicats....

4. Les transports publics à Bruxelles de 1875 à 1945

Le démarrage des transports publics a fonctionné sous le régime de concessions privées, ce secteur étant à l’époque particulièrement rentable. De nombreuses sociétés ont essayé des exploitations en France, en Chine, en Russie,....

Après la guerre de 1914-1918 de multiples fusions aboutissent à la S.A. Les Tramways Bruxellois qui devient l’unique opérateur des transports urbains à Bruxelles et connaît son apogée vers 1935. Il comptait à l’époque 70 lignes de tramway et un parc dépassant 1.000 tramways et 500 remorques.

Sa concession expirait le 31 décembre 1945. Le réseau a connu des destructions importantes dues à la guerre.

5. Les transports publics à Bruxelles de 1945 à 1990

Cette période se caractérise par la prise de participation des pouvoirs publics (ETAT et COMMUNES), l’actionnaire privé de la S.A Les Tramways Bruxellois restant dans le capital de l’opérateur devenu en 1953 « Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles ». La société évolue peu de 1945 à 1963. Elle connaît une désaffection croissante de sa clientèle qu’elle tente d’enrayer par l’achat de nouveaux tramways soit 155 PCC de 60 places.

Au début des années ’60 apparaissent les premiers déficits. L’Etat, alors actionnaire principal, réfléchit à la meilleure manière de relancer les transports urbains et décide de doter la Capitale, ainsi qu’Anvers, Liège, Charleroi et Gand d’un réseau d’infrastructures souterraines. La période 1960-1990 se caractérise par une croissance du déficit qui passe de 0 à 175

millions EURO. Parallèlement la clientèle diminue de 255.000.000 à 187.000.000 voyages

1963: début de la construction du métro par l'Etat

1969 : inauguration du premier tronçon de métro

1980 : sortie du privé du Capital de la STIB

1981 début de restrictions; diminution de l'investissement ; l'entretien des voies est limité (quasi plus de renouvellement)

1986: grave crise financière de l'ETAT. Les investissements sont réduits à moins de 28 millions EURO par an contre 50 millions auparavant.

1989: régionalisation des transports en commun en Belgique (sauf trains). A cette date le réseau souterrain s'étend sur 40 km.

En 1990, l'âge moyen des bus est de 15 ans, celui des trams 20 ans.

6. Premier CONTRAT DE GESTION - 19.3.1991 - 31.12.1995

Le premier contrat se caractérise par le redéploiement de l'entreprise:

- **rattrapage du retard dans les investissements**

- achat de 120 autobus (remplacements 1975-1978)
- achat de 51 tramways (remplacements 1951-1956)
- remise en route de lignes tramways dont le service a été suspendu en raison du non renouvellement des voies (restrictions de la période 1981-1990)
- extensions et création de lignes de tramways
- création de lignes de bus (rocares)
- les infrastructures de métro (qui appartiennent à la Région) sont mises à disposition de la STIB qui en assure l'entretien, la Région intervenant sur son budget propre pour les grandes réparations, le renouvellement des équipements hors matériel roulant et voies.

- **nouveau régime de compensations financières**

- 141 millions EURO pour l'exploitation
- 50 millions EURO pour le remboursement de la dette et des intérêts (taux de 12% à l'époque !!!)

soit 191 millions EURO en début de contrat. Cette enveloppe passe à **275 millions EURO** en fin de contrat par divers mécanismes de compensation (notamment pour l'accroissement d'offre opéré pendant cette période)

- 52 millions EURO autorisés pour investissements
- en plus la STIB perçoit 6 millions EURO pour l'aménagements d'arrêts et l'entretien des 500 escalators du métro par délégation de maîtrise d'ouvrage.

- **achèvement des ouvrages de métro en chantier à l'époque commencés par l'Etat** soit 3km supplémentaires.

- **Définition du réseau : par la Région après avis de la STIB.**

Cette période se caractérise par une augmentation de clientèle qui passe de 187.000.000 de voyages à 212.000.000 de voyages avec en parallèle une amélioration de la qualité et de l'offre de transport.

En matière d'investissement, malgré les efforts fournis, 35 km de voies de trams nécessitent un renouvellement urgent fin 1995 (vitesse limitée entre 10 et 27 km/h). L'âge moyen des bus a fortement diminué, par contre celui des trams est resté stable.

7. Deuxième CONTRAT de GESTION du 1-1-1996 au 31-12-2000

- **LIGNES DE FORCE:**

La place du client est renforcée ; le contrat est articulé autour des préoccupations des clients,

La qualité est contrôlée au travers d'un baromètre « clients » destiné à connaître la perception qu'ont les clients du service offert par la STIB,

Responsabilisation financière de la STIB : elle doit se débrouiller avec une enveloppe réduite

Introduction d'un budget spécifique pour la création de services innovants

Souscription par la STIB d'une charte définissant ses engagements envers ses clients

- **BUDGET:** globalisation de l'enveloppe à 265 millions Euros (soit une réduction de 10 millions par rapport à 1995)

- Le niveau d'investissements autorisés annuellement est de 67 millions EURO. Parallèlement on assiste à une nette diminution de l'endettement

- **OFFRE de TRANSPORT:** adaptations sur propositions de la STIB. Cet élément a peu évolué en cours de contrat.

- **Autres éléments**

- La construction du métro est relancée (4 km d'ouvrages décidés)
- Extension de capacité du métro (achat de 25 voitures de métro dont 8 pour les futures extensions)
- Remplacement de 200 autobus
- Rattrapage important du retard dans le remplacement des voies de tram (fin 1999 il restait 1 km de voies limitées à moins de 27 km/h)
- Renouvellement intensif des premiers équipements du métro (à charge du budget régional)

8. Troisième contrat de gestion 2001-2005 (en cours de négociation)

Le troisième contrat se caractérisera par :

- Une définition claire des missions tactiques et opérationnelles de la STIB et le partage de la mission stratégique entre la Région (plan des déplacements urbain) et de la STIB
- Des investissements pour accroître la capacité de transport pour faire face aux objectifs du premier plan des déplacements urbains de 1998 : achat de voitures de métro et de tramways de grande capacité
- mise en service 3 km métro
- mise en service 3 km de voies de trams
- dotation fixée à 347 millions EURO
- système de bonus - malus lié à des performances et à l'amélioration de la transparence financière
- engagement de la Région en matière de vitesse commerciale (amélioration de 40 km de site propres existants et création de 48 km, conclusion de contrats d'axe avec les communes)

9. EVOLUTION des principaux paramètres

		1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000
Compensations publiques	Millions EURO courants	94	136	189	180	209	220	Nc
Dette	Millions EURO courants	143	245	278	270	478	458	Nc
Clientèle	Millions voyages	197	213	192	193	213	209	217

Le niveau des compensations publiques a crû à l'exception des fortes restrictions imposées par la crise budgétaire de l'Etat en 1986. L'endettement a suivi le même schéma avec une explosion entre 1990 et 1995 due au besoin de rattrapage des retards d'investissements accumulés suite à cette crise.

L'évolution de la clientèle n'a pas été régulière. Entre 1975 et 1980 une forte croissance est enregistrée. Elle correspond à une extension importante du métro en 1976 et à la deuxième crise pétrolière. De 1980 à 1990, les fréquences ont fortement baissé sur le réseau de surface alors que le prix du pétrole diminuait fortement. De 1990 à 1995 la clientèle est récupérée grâce à la deuxième ligne de métro et aux améliorations de l'offre de surface (principalement tramways). De 1995 à 1998, elle a stagné, en 1999 elle a décliné suite à un manque de répression de la fraude. En 2000, la croissance est due à une nouvelle politique de répression de la fraude ET à l'accroissement du prix des carburants.

10. CONCLUSIONS

Le passage d'un système de concessions à un système de régie pure sous autorité d'un état central est le fait d'une évolution de l'environnement économique particulièrement le développement de l'automobile lié à la croissance économique des années 1950 à 1975. Préoccupé par une dette gigantesque, l'Etat central a raisonné en termes économiques et a délaissé ses responsabilités en matière de mobilité générale. L'apparition des problèmes graves de congestion sur le réseau autoroutier date en effet des mesures de restrictions exercées sur la SNCB en 1983.

La régionalisation des transports urbains a été l'occasion de définir un nouveau mode de fonctionnement et de relations entre les autorités organisatrices et les exploitants.

A Bruxelles, la conclusion de contrats de gestion a été l'occasion d'ouvrir le débat sur la place et le devenir des transports en commun ainsi que sur les enveloppes destinées à améliorer l'offre de service.

Le souci du législateur de donner une large autonomie à l'exploitant a cependant limité les marges de négociations de l'Autorité Organisatrices de Transport (AOT). En schématisant de manière caricaturale, les relations peuvent se résumer à : l'enveloppe du contrat précédant sert à ce que l'exploitant veut faire, ce que l'AOT veut en plus elle doit le payer (au prix moyen!). Le premier contrat de gestion a connu une dérive importante des compensations financières (due partiellement aussi à la conjoncture inflationniste de l'époque). Le serrage de vis opéré par l'AOT lors des négociations du deuxième contrat a eu pour conséquence une paralysie à innover de l'exploitant. Tout s'est produit comme si l'exploitant attendait que l'orage passe.

Néanmoins des progrès notables ont été enregistrés :

- évolution des mentalités des dirigeants de l'opérateur : le client est au centre des préoccupations
- mise au point d'un processus « qualité »
- remise à niveau des infrastructures
- clarification des missions dévolues à l'opérateur

Le dynamisme n'a pas été le maître mot en matière d'organisation du réseau lors du deuxième contrat alors que le premier avait corrigé les « chaînons manquants » du réseau (certains maillons étaient attendus depuis 20 ans par les clients).

L'opacité des coûts de production (la STIB aurait-elle peur de subir la comparaison avec d'autres opérateurs) empêche l'AOT de s'impliquer dans un redéploiement du réseau.

Après les phases de consolidation, opérées de 1990 à 2000, le troisième contrat devra développer l'entreprise afin qu'elle puisse faire face à un accroissement de 25% de la demande à l'heure de pointe tout en restant dans une enveloppe de compensations similaire à celle de l'an 2000. Il s'agit en soi d'un défi. Si l'opérateur, pour quelque raison que ce soit n'y arrive pas, il y a fort à parier que la pression pour introduire des nouveaux exploitants (issus du secteur privé et du secteur public étranger) se fera encore plus forte.

Giovanni SERRA
Département de la Mobilité
Comune di Roma

**La réforme des transports publics
à Rome.**

Comune di Roma
Dipartimento VII
Via Capitan Bavastro, 94
00154 Roma
Italie



DIPARTIMENTO VII
Politiche della Mobilità

COMUNE DI ROMA

LA REFORME DES TRANSPORTS PUBLICS A ROME

INTERVENTION DE M. GIOVANNI SERRA ¹*

POLITIQUES DE REFORME

Le processus de restructuration et de développement des sociétés du secteur public, mené depuis 1994, a permis d'entamer la transformation du "système de transport" qui représente un ensemble complexe et délicat, compte tenu de son importance dans le domaine économique, social et de l'emploi. Si, au cours des deux dernières années, la municipalité de Rome a été en mesure de lancer la transformation du système et la redéfinition de l'organisation et de la structure des sociétés concernées, c'est grâce au processus de restructuration et d'innovation mené les années précédentes.

Tout d'abord, les sociétés ont été restructurées d'un point de vue économique et financier, réduisant la part de la contribution publique et bloquant la création de déficits.

L'introduction de contrats de service a permis, par la suite, grâce à une amélioration progressive des niveaux d'efficacité et d'efficience des sociétés, de réduire progressivement les indemnités compensatrices, ces contrats ayant pour objectif d'améliorer les niveaux de productivité et de qualité des services.

Des ressources et des compétences considérables ont été mises en oeuvre pour renforcer le rôle des instances politiques et permettre un contrôle des sociétés ayant signé ces contrats de service, l'objectif étant d'utiliser ces accords comme des leviers garantissant un contrôle du niveau de service par le conseil municipal.

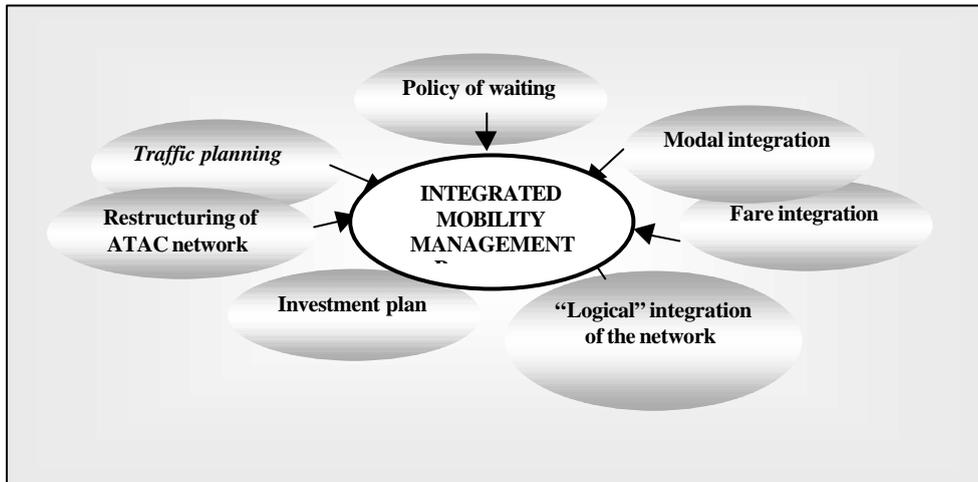
Le fonctionnement du système est désormais fondé sur des relations de nature essentiellement contractuelle, donnant à l'administration la possibilité de jouer son rôle spécifique de donneur d'ordre et garantissant le passage d'un système de monopole à un régime concurrentiel.

L'administration du Conseil Municipal a ensuite saisi l'occasion d'une réforme nationale des transports publics pour redéfinir le modèle de gestion du système de transport, s'inscrivant dans un processus visant à transformer un certain nombre d'entreprises du secteur public en sociétés par actions et à ouvrir progressivement le marché à la concurrence.

En outre, le développement du système de transports publics englobe deux autres domaines d'intervention : le programme d'investissement prévu par le Conseil Municipal dans le secteur du transport (infrastructures et matériel roulant) et le projet de restructuration des réseaux de transports publics, notamment du réseau urbain d'autobus.

(*) Directeur de l'Unité Organisationelle de transformation des Sociétés de Transport Public – Département VII Politique de Transport – Municipalité de Rome.

Dans ce domaine, la planification et la gestion des transports s'appuient sur différents documents (Plan Général de Circulation Urbaine, Programme Intégré pour les Transports, Programme de Stationnement Urbain, Plan de transports) approuvés par l'administration ou dont l'agrément est en cours.



La planification est caractérisée essentiellement par l'intégration des différentes composantes du système de transport, ce qui constitue une approche profondément systémique des modalités d'intervention.

Cette nouvelle démarche en matière de politiques de transport a caractérisé l'action du Conseil Municipal au cours de la dernière période. Même si les sociétés sont devenues plus performantes et si le niveau de service s'est amélioré, l'on ne saurait faire l'économie d'un effort de rationalisation global de l'ensemble du système des transports publics. Ce dernier pouvant, en outre, être considéré comme partie intégrante du système de transports, encore plus complexe et lié à un aménagement du territoire tenant compte de la dynamique socio-démographique de la ville.

La stratégie de l'administration municipale a pour objectif, *in fine*, de mettre sur pied un système de transports publics garantissant le droit à la mobilité des citoyens et leur assurant une meilleure qualité de vie, en particulier dans le centre ville.

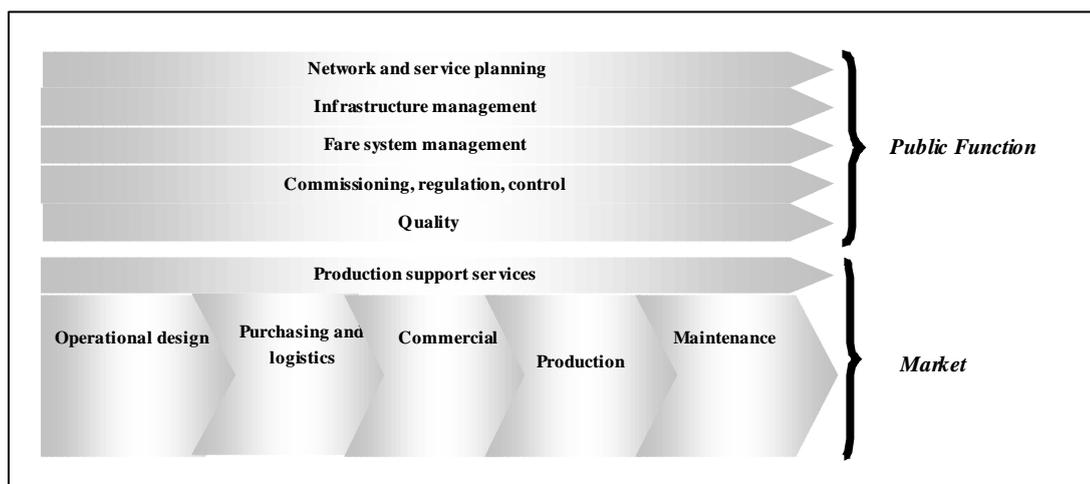
Dans la définition de ce nouveau système de transport, la Municipalité a pris en considération les politiques dictées par la réforme nationale de ce secteur qui fixait un certain nombre de jalons dans l'évolution devant mener à la disparition du système de monopole. La transformation de sociétés du secteur public en sociétés anonymes est prévue pour le 31 Décembre 2000 et à compter du 31 Décembre 2003, l'attribution des services devrait se faire par appels d'offre .

Dans ce contexte, l'Administration Municipale, consciente des opportunités et des risques représentés par l'application de la réforme nationale a élaboré, à la lumière d'une vision stratégique précise, un processus de transformation destiné à créer un service de transports publics répondant réellement aux besoins de la ville, en orientant et gérant ses propres sociétés dans l'optique d'une ouverture au marché et à la concurrence. Le niveau politique ne peut que reprendre à son compte ces deux objectifs, étant donné son double rôle de propriétaire et de donneur d'ordres. Ainsi, d'une part, un niveau de service adéquat doit pouvoir être garanti pour les usagers et d'autre part, les intérêts de ces sociétés pourront être préservés. Ce dernier point revêt une certaine importance car ces sociétés jouent un rôle

essentiel d'un point de vue patrimonial et économique, ainsi qu'au niveau de l'emploi, représentant, en outre, une ressource pour l'ensemble de la ville.

Le processus de réforme modifie également le rôle des sujets institutionnels au sein du système de transports publics. Ainsi, les responsabilités relevant strictement de la compétence du secteur public sont redéfinies et une séparation des compétences a été instituée, une partie des tâches revenant aux opérateurs du marché.

Ce principe de séparation, selon lequel les fonctions réglementaires incombent au secteur public tandis que les prestations de service reviennent aux entreprises privées, est la base du nouveau système de transport romain, qui a fait l'objet de nombreuses discussions et qui aujourd'hui prend sa configuration définitive.



Désireuse de redéfinir la logique du système des transports publics, l'administration a revu le rôle du secteur public qui, jusqu'alors assumait les fonctions de production et de planification des services par le biais de ses propres sociétés. Dans le modèle futur, caractérisé par une remise à plat du concept actuel de service public, l'administration devra se concentrer sur les activités inhérentes à la fonction publique susceptibles de générer une "valeur ajoutée publique" pour le service et donc pour la société en général.

L'analyse des processus de planification/production/contrôle des services permet de mettre en lumière certaines fonctions et activités revêtant une importance particulière pour le bon fonctionnement du système de transports dans son ensemble. Ce qui les distingue, c'est que dans certains cas, une logique purement commerciale ne pourrait pas être conciliable avec la satisfaction des besoins des usagers.

En particulier, dans le cadre de la planification du service et du réseau, de la gestion des infrastructures, de la gestion des systèmes de tarification et du développement de la qualité des services, les politiques des sociétés prestataires de service peuvent ne pas coïncider avec une solution optimale pour l'ensemble du système et pour les citoyens.

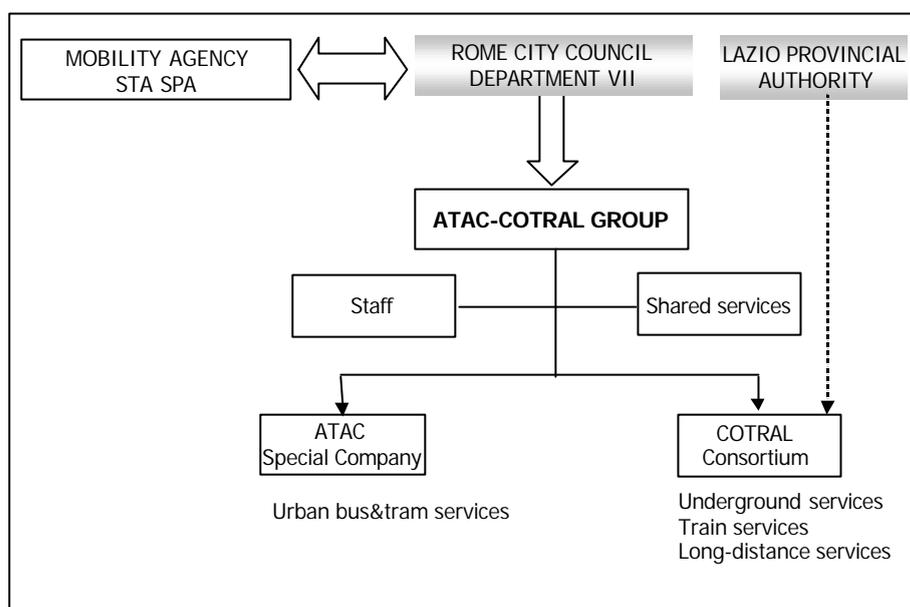
L'ensemble de ces activités, associées à la fonction de mise en œuvre de politiques et de contrôle du système, constitue la "fonction publique". Dans le nouveau modèle, celle-ci sera gérée par les instances politiques qui agiront par le biais des structures actuelles du Conseil Municipal et de nouveaux organismes de soutien, devant être mis en place avec les ressources allouées à l'heure actuelle aux sociétés publiques.

Dans ce nouveau modèle de transports publics, tout ce qui relève de la "fonction publique" sera de la compétence des politiques et des citoyens, qui auront l'occasion de s'exprimer plus largement, tandis que la fourniture des services sera assurée par les opérateurs du marché, auxquels l'administration s'adressera par le biais d'appels d'offre.

LE NOUVEAU MODELE ORGANISATIONNEL

Avant le processus de transformation, le modèle institutionnel et organisationnel des transports publics était fondé sur une structure composée de deux sociétés qui, ces dernières années, se sont engagées dans la voie de l'intégration.

Le système était intégré à la fois horizontalement et verticalement : les sociétés de secteur public de Rome, Atac et Cotral, avaient en commun leurs cadres dirigeants et une partie de leur organigramme, ce qui en faisait l'organisation de transports publics la plus importante d'Italie et une des plus importantes d'Europe.

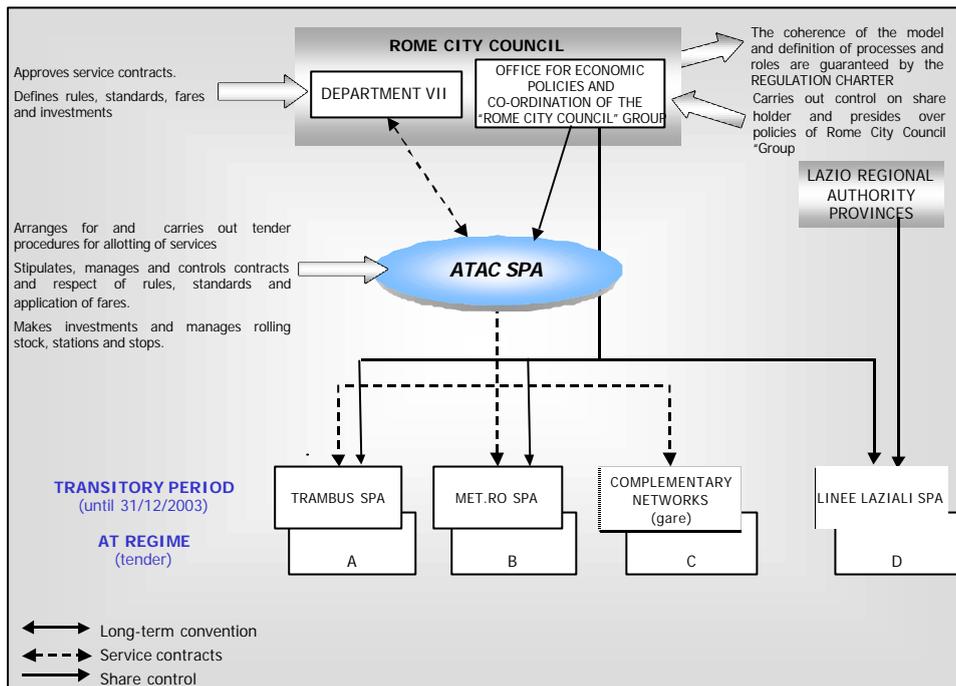


La complexité du programme de réorganisation du système de transport est due essentiellement au degré élevé d'intégration et d'interdépendance des différentes composantes du système :

- Le Département VII, une structure de la Municipalité responsable de la programmation et du contrôle des transports dans le domaine de la planification, soumise à l'approbation de l'administration et des autorités régionales;
- Atac et Cotral, chargées de la gestion des services de transport publics;
- Les sociétés de transport (Sta S.p.A.), chargées d'assister l'administration pour la planification et les services complémentaires dans le domaine de la mobilité et des transports publics.

Le nouveau modèle prévoit une structure de gestion de haut niveau, qui est chargée d'apporter un support à la planification, à la programmation, au contrôle et à la coordination des sociétés de transport et qui s'occupe du développement du réseau de services et de transport. La société principale sera également propriétaire des infrastructures et c'est à elle que reviendront les recettes générées par le trafic. Cette nouvelle structure de management aura également la

tâche de mener les procédures d'appels d'offre et de développer l'offre par le biais de ce nouvel instrument. En situation de fonctionnement normal, les services de métro et de tramways seront gérés par la société ayant remporté l'appel d'offre.



A un premier niveau, qui peut être défini comme politique, se trouve le Bureau des politiques économiques et de la coordination du "Groupe du Conseil Municipal de Rome" et le Département VII - Politiques des Transports. Le bureau des politiques économiques joue un rôle d'actionnaire et dirige, du point de vue du "groupe" les politiques des différentes sociétés appartenant au Conseil Municipal de Rome. Le Département VII, lui, s'occupe plutôt des grandes orientations et du contrôle du système de transports publics et de la mobilité. En particulier, le Département VII définit les règles, les standards de services, les tarifs et les investissements dans ce secteur. Ce département aura également une fonction de surveillance et de contrôle de la mise en œuvre des programmes et des objectifs généraux.

A un deuxième niveau, celui de la planification et de l'organisation des services, une société dirige les transports publics, signe, gère et contrôle les contrats de service et se charge de l'application des règles. Elle applique les politiques de tarification intégrées et elle est propriétaire des moyens de transport et des infrastructures. Cette société "principale" gère également le matériel roulant, les stations et les arrêts et met en œuvre les investissements programmés. Dans l'avenir, il est prévu de transférer à cette société les biens permettant la fourniture des services, ce qui, dans un contexte concurrentiel, devrait faciliter l'alternance des opérateurs.

Cette société principale, constituée sous la forme d'une société par actions après la scission et la transformation d'Atac, société à statut spécial, en Atac S.p.A (société principale) et Trambus S.p.A (société prestataire de services) est entièrement financée par des capitaux publics et sera une émanation de la Municipalité de Rome. Les relations entre cette société et la Municipalité de Rome sont régies par une convention de délégation de pouvoirs à long terme qui fixe les grandes lignes des activités et quantifie les indemnités compensatrices, tenant compte entre autres du volume des recettes tirées de la vente de titres de transport par les appartenant à la réseaux.

Le troisième niveau est celui des prestataires de service et, dans une phase transitoire, il est composé de sociétés dont les objectifs découlent du processus de transformation : Trambus S.p.A. pour les services d'autobus et de tramway sur le territoire de la ville de Rome, Met.Ro S.p.A. pour les services de métro et de trains, et Linee Laziali S.p.A. pour les services d'autobus pour les longues distances. Lorsque l'ensemble du processus sera en place, les sociétés nées du processus de transformation entreront en concurrence avec d'autres opérateurs pour l'attribution de services sur le territoire de la ville de Rome.

Les relations entre les sociétés "productrices" et la société principale seront régies par des contrats de service tandis que les sociétés et la Municipalité seront liées par un rapport d'actionnariat. De la sorte, ce nouveau modèle permettra de surmonter l'ambiguïté fondamentale qui caractérise le double rôle du conseil municipal (principal actionnaire et client) dans ses rapports avec les administrateurs des services, séparant la gestion des contrats des rapports de contrôle actionnaire.

La société principale rassemble tous les flux financiers provenant de ce nouveau système : elle est la propriétaire des recettes générées par le trafic et distribue aux sociétés productrices une rétribution fixée dans le cadre des contrats de service.

Le contrat de service entre la société principale et les sociétés productrices est à prix forfaitaire et la société principale affecte des indemnités compensatrices pour couvrir le coût unitaire supposé par kilomètre proposé, garantissant à l'opérateur une marge permettant la rémunération des capitaux investis.

Par le biais de ces *contrats à prix forfaitaire* la société productrice assume uniquement les risques industriels et n'est pas responsable du niveau de recettes revenant à la société principale. Les administrateurs du service se concentrent sur la production, maximisant l'efficacité et la productivité, de manière à augmenter la rentabilité s'engageant uniquement à respecter les normes de qualité définies contractuellement. Le risque commercial revient entièrement à la société principale qui, par le biais de politiques de mobilité intégrée, de développement du réseau et de mise en œuvre de stratégies de marketing, poursuit l'objectif d'optimiser le nombre de passagers transportés. Pour que l'administrateur, qui conserve le contact avec les usagers, ait intérêt à améliorer l'efficacité de son service, l'on a prévu un système d'incitation intégré au contrat à prix forfaitaire, lié par exemple à l'augmentation du nombre de passagers ou à l'amélioration de la satisfaction de la clientèle.

En résumé, les contrats à prix forfaitaire prévoient un partage des risques entre les parties contractuelles : la société de production assume le risque industriel et bénéficie de mesures d'incitation à l'efficacité, tandis que le risque commercial revient à la société principale qui a la possibilité d'influer sur l'efficacité des services par le biais de politiques intégrées de tarification, de transport et de mobilité, appliquées au système de transports publics.

Valeria MANFREDA
Département de la Mobilité
Comune di Roma

Le contrat de service.

Comune di Roma
Dipartimento VII
Via Capitan Bavastro, 94
00154 Roma
Italie



DIPARTIMENTO VII
Politiche della Mobilità

COMUNE DI ROMA

LE CONTRAT DE SERVICE

(Résumé – Valeria Manfreda – Département de la mobilité)

Dans le cadre du processus de restructuration mené par l'administration municipale et portant sur les systèmes de transport locaux, le contrat de service a joué un rôle essentiel en améliorant les résultats financiers et la qualité des services des opérateurs de transports.

L'objet de cette présentation est de mettre en lumière les avantages que présente l'introduction d'un contrat de service en tant que moyen de contrôle, de planification et de définition de la gestion d'un service. Plus spécifiquement, disons que le contrat de service a permis les résultats suivants :

- Réduction du coût du service
- Augmentation de la production et réduction du coût par kilomètre
- Augmentation des recettes liées au trafic
- Amélioration de la qualité du service et de la satisfaction de la clientèle grâce à l'introduction d'un système de *monitoring*.

Les bons résultats obtenus par tous les opérateurs de transports en termes d'efficacité et d'efficience ont permis d'améliorer la rentabilité du système de transport métropolitain de Rome. Il en est résulté une diminution des charges financières pour le budget municipal et un allègement du fardeau fiscal pour les contribuables.

Les contrats de service signés entre la municipalité et les opérateurs de transport ferroviaires et d'autobus en surface s'articulent de la manière suivante :

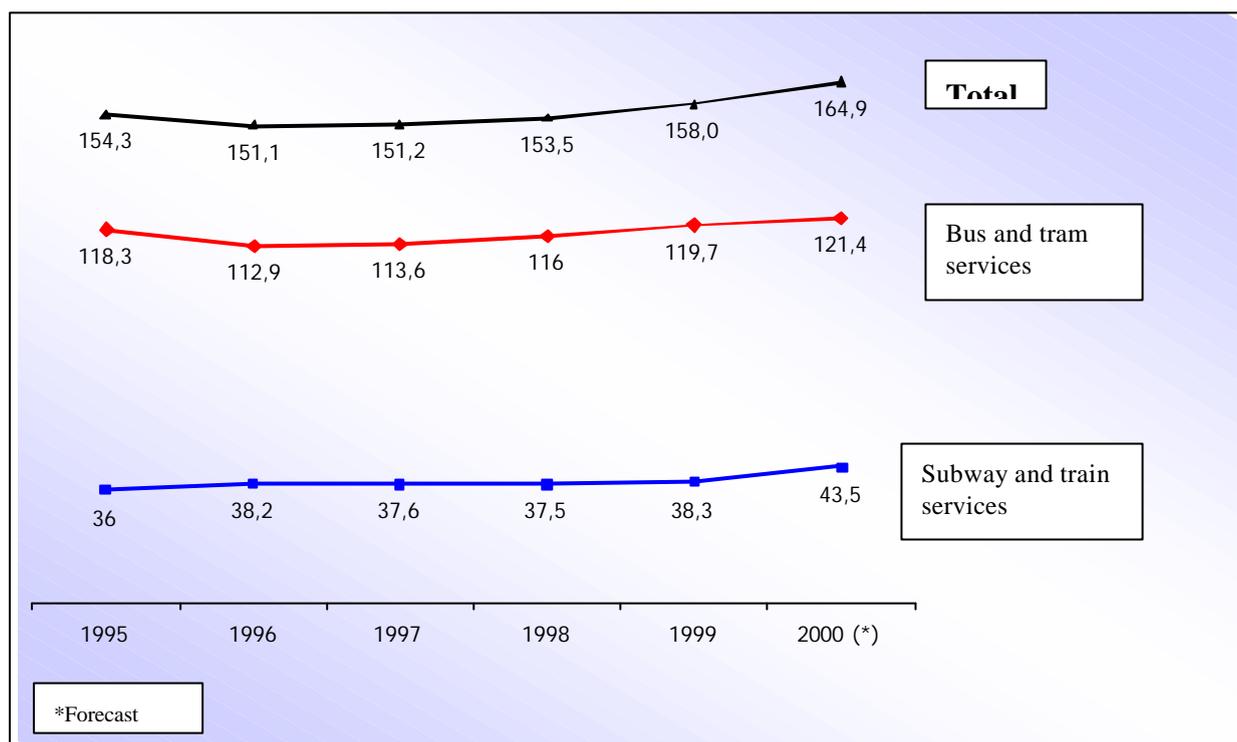
Première partie	Objet et durée
Deuxième partie	Objectifs
Troisième partie	Responsabilités imputables aux parties
Quatrième partie	Système de contrôle

La deuxième partie définit les objectifs en terme d'efficacité et d'efficience pour le service. Ceux-ci se déclinent en trois catégories :

- 1. Objectifs de service** (augmentation en véhicules / km)
- 2. Objectifs en terme d'efficience** (réduction du coût par km)
- 3. Objectifs en terme d'efficacité** (nombre de passagers transportés)

Objectifs en terme de services

Figure 1 – Prestations de services, 1995-2001



A partir de 1995, pour les services de métro, et de 1996, pour les services de tramways et d'autobus, la production a augmenté d'une manière constante. Pour ce qui est des services d'autobus et de tramways, l'objectif stratégique de 120 millions de véhicules/km sera atteint fin 2000. Cet objectif revêt une importance fondamentale dans le cadre du développement général des transports publics à Rome. A partir de l'année prochaine, la ville de Rome pourra compter sur les services supplémentaires de 30 millions de véhicules/km. Ces services feront l'objet d'appels d'offres et seront attribués pour 50% par les Autorités Locales et pour 50% par ATAC. La première partie des services supplémentaires (7,5 millions véhicules/km) fait actuellement l'objet d'un appel d'offre par les Autorités Locales, alors que les trois autres parties seront attribuées au début de 2001. Rome devient donc la première zone métropolitaine en Italie à avoir organisé un appel d'offre pour ces services. Cela signifie que Rome renforcera la desserte dans la proche et la grande banlieue de la ville. Combinée avec la restructuration du réseau urbain cette action permettra de satisfaire la demande des citoyens en matière de mobilité, grâce à une qualité de service appropriée. Il est important de souligner qu'en 1999, le niveau est resté élevé, bien que 800 chantiers aient été ouverts pour la célébration du Jubilé.

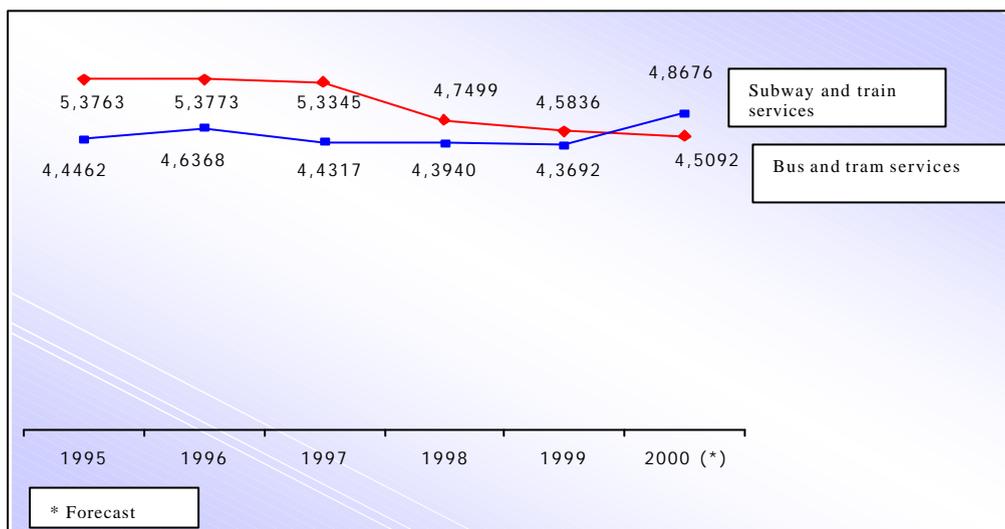
Objectifs en matière d'efficience

Le plan de réorganisation et de restructuration et l'introduction du contrat de service, ont, ensemble, contribué à améliorer le niveau global d'efficience de tous les opérateurs de transports .

Au niveau du coût par kilomètre, la tendance indique qu'aujourd'hui, l'amélioration de l'efficience d'une société permet de fournir plus de services à un coût unitaire plus faible.

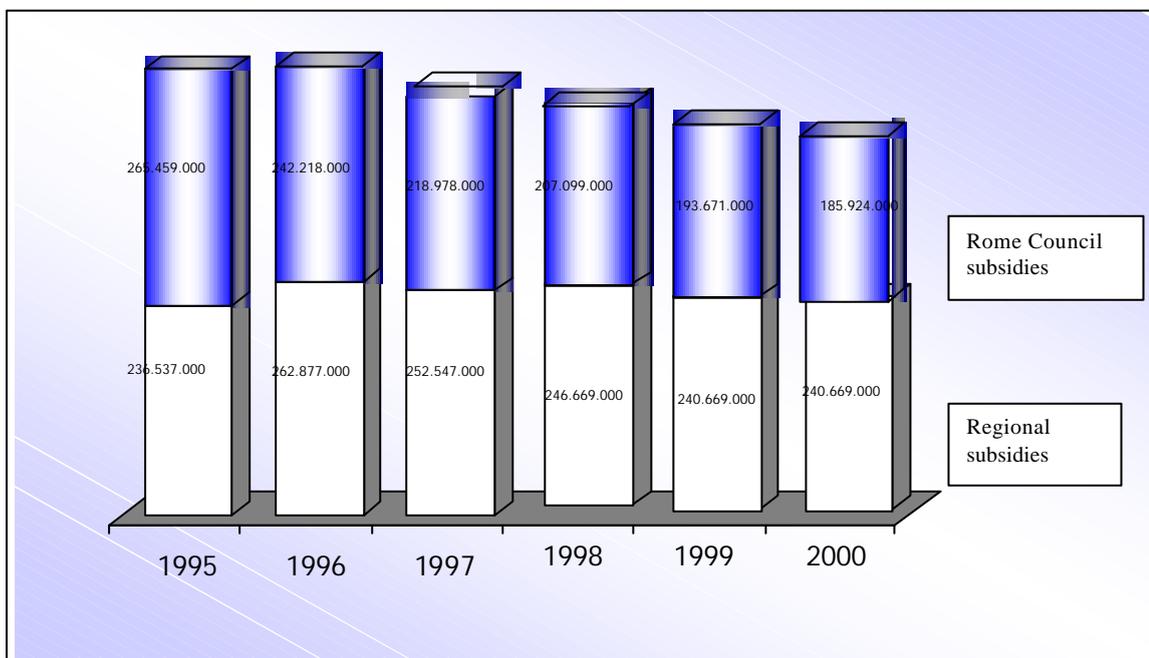
Pour ce qui est des services d'autobus, les coûts par kilomètre ont diminué constamment entre 1995 et 2000 (plus de 16%). Pendant cette période, ces coûts ont diminué de 0,8779 EURO passant de 5,3711 EURO en 1995, à 4,5086 EURO prévus pour 2000.

Figure 2 – Coûts par kilomètre; 1995 - 2000



Pour ce qui est des services de métro, cette tendance est positive même si l'on n'est pas tout à fait parvenu au même niveau que pour les services d'autobus mentionnés ci-dessus. D'une manière plus spécifique, on peut dire que les services fournis sont restés stables, n'augmentant que de 2% pour la période allant de 1995 à 1999. En 2000, certains problèmes d'organisation, liés à la création et à l'application du nouveau modèle de management ont influé d'une manière provisoire sur le niveau de coût de ces services. En revanche, on pense qu'en 2001, ces coûts devraient revenir au niveau enregistré en 1999.

Figure 3 – Subventions régionales et du conseil transférées au système de transport public, 1995-2000 (Euro)



Le travail mené par l'administration locale en association avec les opérateurs de transports a permis de réduire les subventions versées par le Conseil au système de transports local de quelque 27% (-71.787.509 EURO) de 1995 à 1999. Si l'on inclut les chiffres prévus pour 2000, cette diminution devrait atteindre un niveau de -30% (-79.534.362 EURO); elle devrait atteindre -36% (-96.060.983 EURO) pour les prévisions 2001.

Jusqu'à présent, nous avons présenté certains des macro-objectifs considérés comme prioritaires par le contrat de service et que la société a respectés. Mais ce ne sont pas les seuls. Le développement de la qualité du service constitue un élément central pris en compte dans le contrat par un système d'analyse de la qualité des prestations fournies et reçues.

La société s'engage à publier une Charte des services des transports publics locaux (stipulée par le contrat). Ce document, disponible dans les stations de métro et les guichets de vente de titres de transport, définit le niveau de service garanti aux usagers et constituera une référence essentielle pour le *contrôle* de la qualité des prestations fournies.

Il s'agit d'une sorte de promesse (comme indiqué dans la charte), les sociétés prestataires de service public communiquant aux usagers leur engagement annuel en matière d'amélioration de la qualité de service.

Les facteurs définissant la qualité de service sont la confiance, la sécurité, les véhicules, le confort, l'information et la protection de l'environnement.

Dans le chapitre «MOYENS DE TRANSPORT», l'âge du véhicule est considéré comme un critère de qualité. Pour l'an 2000, l'âge du véhicule indiqué dans la charte devrait amener la mise au rebut immédiate de certains véhicules, grâce aux prévisions d'achats de 32 nouveaux tramways qui s'ajouteront aux 142 actuels.

En outre, suite à un appel d'offre au niveau européen lancé en 2000, le renouvellement d'un tiers de la flotte de la société est prévu avec l'acquisition de véhicules plus modernes et de 54 bus électriques qui s'ajouteront aux 43 bus électriques existants.

On lira avec intérêt les passages du chapitre «PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT», indiquant le pourcentage de véhicules électriques et faiblement polluants que les sociétés de transport utiliseront pendant l'année.

Il faut dire que l'engagement en matière d'environnement constitue l'un des aspects les plus novateurs de la politique des transports à Rome. Il fait partie intégrante de la charte de service pour l'an 2000 qui prévoit la réalisation d'un projet dont l'objectif est de «SE DEPLACER DANS LE CENTRE HISTORIQUE DE ROME AVEC UNE POLLUTION AU NIVEAU ZERO». Ce projet prévoit la mise en œuvre dans le centre d'une flotte de tramways, constituée de véhicules de 18 m pouvant s'adapter aux caténaires à l'extérieur de la ville ou alimentés par batterie dans le centre historique (évitant ainsi les caténaires trop visibles dans les quartiers historiques de Rome). La mise en œuvre de ce système de transport garantira donc la réduction des émissions de gaz qui devraient être nulles dans le centre historique et sur les voies principales menant à la banlieue. (un investissement d'environ 1.400mld)

Il ne suffit pas de définir les normes de qualité garanties par la charte de service, il faut également définir la qualité telle qu'elle est perçue par les usagers.

La société propose donc, dans le droit fil de cette charte de service, une méthode d'analyse de la qualité, sur une période donnée (un semestre) sous la forme d'un tableau synthétique de satisfaction de la clientèle grâce auquel il sera possible de suivre les tendances dans la durée.

L'indice, calculé sur une échelle de 1 à 100 est un nombre à deux chiffres et représente un résultat global, ou plutôt une synthèse estimée des données fournies par le client dans son évaluation de l'efficacité du service (la possibilité d'arriver à une destination donnée, la durée de chaque déplacement, le niveau de confiance pendant les heures d'affluence et en dehors des heures de pointe), du moyen de transport (l'aspect extérieur du véhicule, la lisibilité des itinéraires/des directions et des numéros, le niveau de bruit, etc.), du confort, (la facilité à trouver une place assise, le confort des sièges, etc.), du personnel (le type de conducteur, la

politesse, etc.), de l'emplacement des arrêts de bus (par rapport au domicile), des tarifs (rapport qualité prix), de la dénomination des itinéraires (capacité à utiliser les distributeurs automatiques de tickets), de la gestion des cas d'urgence, des informations (informations claires et concises sur les changements, qualité des services, sécurité, etc.).

Il apparaît que la tendance est positive, qu'il s'agisse des services de bus ou de métro.

ATAC	1998	1999	2000 (half-year)
I.C.S.	45,5	46	49

METROFERRO	1998	1999	2000 (half-year)
I.C.S.	52	52	56

L'objectif du contrôle de qualité n'est pas seulement de mesurer le niveau de satisfaction de la clientèle, mais aussi d'étudier en permanence l'apparition de nouvelles attentes et de nouveaux besoins. Il s'agit également d'évaluer l'adéquation de la répartition des ressources et des investissements en faisant en sorte que les priorités que se sont fixées les sociétés soient plus proches des besoins réels des clients.

Enfin, il faut mentionner que ce contrat introduit un système d'agrément, visant à un contrôle qualitatif du service ainsi qu'un système destiné à améliorer l'indice de satisfaction de la clientèle. Le système d'incitation et d'agrément prévoit une amende de 0,1291 EURO/Km pour chaque véhicule non standard par rapport aux paramètres de régularité et de fréquence définis par la charte de service. Pour ce qui est de l'amélioration potentielle de l'indice de satisfaction de la clientèle une mesure annuelle d'incitation pouvant aller jusqu'à 4 milliards pour la société a été prévue.

CONCLUSION

Il est important de souligner l'importance du processus de reconstruction, tirant parti de la structure même et des ressources des sociétés. Grâce, notamment, à la nouvelle application de la réglementation par l'Autorité Organisatrice Locale de Rome et les entreprises, de nouvelles méthodes de management ont été introduites dans les agences. Elles sont destinées à limiter les coûts, tout en augmentant les offres de transport et en améliorant la qualité.

Cette évolution a contribué à faire passer progressivement les entreprises de transport d'une position monopolistique dominante, à la participation au jeu d'une concurrence régulée.

Björn DALBORG
Senior Advisor
AB Storstockholms Lokaltrafik

Les contrats pour passer du monopole à
la concurrence.



Les contrats pour passer du monopole à la concurrence

Bjorn Dalborg

Senior Advisor

AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)

La mise en œuvre de la contractualisation dans le secteur des transports publics à Stockholm avait pour principaux objectifs :

- le développement des transports publics,
- une utilisation plus efficace des ressources financières,
- une gestion plus efficace.

Le modèle suédois d'organisation des transports publics repose sur l'existence d'autorités organisatrices dans chaque comté (« county »). L'autorité organisatrice (PTA) octroie les services à partir d'appels à la concurrence. Des opérateurs de tous pays peuvent répondre aux appels d'offres et sont traités de manière équitable. L'autorité choisit l'offre la plus favorable et des contrats à durée limitée sont signés avec l'opérateur sélectionné. L'autorité est responsable du suivi du contrat et le développement de l'offre est une compétence conjointe à l'autorité et à l'opérateur.

Mise en place de la contractualisation à Stockholm

La contractualisation a été initiée en 1990 par SL, qui jouait à cette époque le double rôle d'opérateur et d'autorité responsable. L'objectif principal était alors d'obtenir une utilisation plus efficace des ressources et des prix plus bas. Aujourd'hui, l'accent est également mis sur la qualité perçue par les usagers et ainsi que sur la nécessité d'attirer davantage de clients.

Ce qui a été réalisé :

- SL a été totalement restructuré,
- tous les services ont été attribués après appel d'offres international,
- toutes les filiales opérationnelles de SL ont été externalisées,
- accroissement de l'orientation vers le client,
- apparition de nouveaux besoins organisationnels.

Philosophie de la mise en concurrence chez SL :

- le client est pris en compte en permanence,
- offre de services fiables,
- le personnel est une ressource stratégique,
- mise en concurrence pour la fourniture des fonctions,
- objectivité et neutralité dans la mise en concurrence,
- mise en place de conditions permettant une mise en concurrence à long terme.

Objectifs de SL en tant qu'autorité organisatrice :

- mettre en place des conditions permettant d'accroître l'attractivité des transports publics à long terme,
- gérer le système de transport public intégré,
- coordonner les activités des opérateurs,
- attribuer les services après mise en concurrence,
- planifier et entretenir l'infrastructure (gares, etc.),
- veiller à ce que les conditions d'une concurrence à long et moyen terme soient bien présentes.

Missions de l'opérateur :

- planifier et gérer un service de haute qualité,
- promouvoir activement la fréquentation des transports publics,
- disposer d'une licence pour les services ferroviaires (attribuée par l'inspection ferroviaire),
- louer et entretenir le matériel roulant (pour les services ferroviaires),
- posséder et renouveler la flotte de bus,
- employer et former le personnel.

La nouvelle philosophie des transports publics à Stockholm : l'orientation client

- le développement de la fréquentation doit bénéficier à l'opérateur
- une plus grande qualité de service doit bénéficier à l'opérateur
- la gestion de la qualité et l'organisation proposées sont les deux principaux éléments à prendre en considération dans l'évaluation des réponses aux appels d'offres
- le personnel doit être responsabilisé
- la mise en concurrence n'est pas une panacée. Elle n'est pas toujours la meilleure solution
- il est fondamental de développer des relations de long terme avec les opérateurs et de s'appuyer sur les contrats existants

L'orientation client : le suivi du contrat

- très grande attention apportée à la qualité,
- contrôles aléatoires de SL sur la qualité fournie par les opérateurs,
- auto-contrôle en interne des opérateurs,
- gestion des réclamations et de la satisfaction des clients,
- partenariat.

La gestion du personnel

- le personnel est maintenu en place même en cas de changement d'opérateur (obligation législative),
- maintien des salaires,
- programme de tests contre l'utilisation de drogue,
- formation,
- sécurité de l'emploi.

Résultats de cette politique

- coût des services réduit de 25 %,
- augmentation de l'offre de 18 %.

Objectifs actuels

- accroître la fréquentation et améliorer la qualité du service afin d'améliorer le profit de l'opérateur,
- l'opérateur doit trouver localement le moyen d'accroître la fréquentation,
- mise en place de méthodes permettant d'accorder davantage d'importance à l'évaluation des facteurs qualitatifs et à la comparaison des aspects qualitatifs dans les appels d'offres.

Facteurs clés de succès

- cadre législatif et institutionnel national,
- engagement politique fort au niveau local,
- priorité à l'intérêt du client,
- la concurrence développe le transport public,

- crédibilité, neutralité et transparence,
- relations à long terme entre le PTA et l'opérateur.

La concurrence a apporté de nombreux avantages aux clients :

- accroissement de l'offre,
- amélioration de la qualité,
- hausse de la fréquentation,
- baisse des coûts,
- plus gde valeur offerte pour l'argent des contribuables.

Les leçons tirées par SL :

- les contrats à prix forfaitaire et mécanismes d'incitation à la qualité ont permis de réduire de manière importante les coûts mais ont insuffisamment pris en considération la qualité et les besoins des clients
- les opérateurs attachent généralement peu d'importance à la gestion de la qualité
- le secteur des transports publics est désormais totalement internationalisé
- un dialogue actif avec les opérateurs et les soumissionnaires est essentiel

Jörg LUNKENHEIMER
Leiter Shareholder Relations
Rhein-Main-Verkehrsverbund

Les contrats pour les services
ferroviaires régionaux.

Rhein-Main-Verkehrsverbund
Alte Bleiche 5
D-65719 Hofheim



Les contrats pour les services ferroviaires régionaux
Jörg Lunkenheimer
Chief of Shareholder Relations
RMV

Présentation de RMV

RMV est l'autorité organisatrice régionale des transports publics pour l'agglomération de Francfort s/Main. RMV couvre 15 comtés et 11 villes représentant une superficie totale de 14 000 km². La population totale est de 5 millions d'habitants. 147 compagnies produisent l'offre de transport public, qui comprend 43 lignes ferroviaires, 400 gares et 780 lignes de bus.

Le modèle d'organisation des transports publics en Allemagne comprend 3 niveaux :

- définition de la politique générale : Etat fédéral, comtés, villes.
- gestion des réseaux : RMV pour les liaisons régionales (services de bus régionaux et liaisons ferroviaires) et autorités locales (communes) pour les services locaux.
- production de l'offre : compagnies de transport

Les missions de RMV :

- planification des services,
 - horaires intégrés,
 - bus régionaux,
 - plan des transports public.
- gestion des services de transport
 - services ferroviaires,
 - bus,
 - organisation des appels d'offres.
- marketing
 - politique tarifaire,
 - communication,
 - gestion de la qualité,
 - Innovation.
- contrôle
 - budgétaire,
 - allocation des recettes.

Contexte actuel

- prise en compte du cadre réglementaire européen, fédéral et régional.
- introduction progressive de la concurrence.
- objectifs de la concurrence :
 - développement de services intégrés de transport public de grande qualité
 - réduction des subventions publiques
- mise en œuvre de la concurrence par constitution de sous-réseaux homogènes attribués sur appels d'offres.

Contenu d'un contrat d'un service de transport

- service
 - description précise du service et de la performance demandée.
 - méthode d'attribution des services de transport public.
- politique tarifaire
 - comptabilité des services de transport
 - prix et modalités de financement.
- qualité
 - définition de standards de qualité.
 - évaluation de la qualité fournie.

Description des indicateurs contractuels

- services
 - horaires
 - véhicule.km
 - capacité
- qualité
 - véhicule (accessibilité, air conditionné, sièges, infos, espaces pour les bagages..)
 - gares (niveau du quai et accessibilité, conditions d'attente, infos, éclairage..)
 - infrastructures ferroviaires (signalisation, vitesse..)
 - qualité du service (ponctualité, facilité de correspondance, aménagement intérieur des véhicules, propreté des véhicules et des gares, accueil du personnel, maintenance, lutte contre la fraude, sécurité, infos de passagers)

Grands types de contrats

- contrats pour deux lignes avec DB Netz et avec DB Regio
- contrats à coûts forfaitaires avec des incitations financières
 - achats de la prestation à coût fixé dans le contrat
 - mécanisme d'incitation
- évaluation monétaire de la qualité fournie (comparaison entre la qualité demandée et la qualité fournie).

Francesc VENTURA i TEIXIDOR
Directeur Général
Autoritat del Transport Metropolità

Contrats d'intégration tarifaire.

Autoritat del Transport Metropolità
Muntaner, 315-321
E-08021 Barcelona



LES CONTRATS D'INTEGRATION TARIFAIRE

Francesc i Teixidor - Directeur Général
ATM Barcelone

L'ATM est un consortium regroupant plusieurs autorités, qui a été constitué en 1997 dans l'objectif d'améliorer la coordination du système des transports en commun métropolitains dans la région métropolitaine de Barcelone (MRB). Ce consortium est composé de la Generalitat de Catalogne (gouvernement régional), du Conseil Municipal de Barcelone (gouvernement local) et de l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT, un organe constitué de dix-huit communes situées au centre de la région métropolitaine). La population de notre région est d'environ 4,2 millions d'habitants et, chaque année, 726,5 millions de voyages sont effectués dans les transports publics.

1. Opérateurs dans l'aire métropolitaine de Barcelone (services devant être intégrés)

Quasiment tous les opérateurs de transports en commun publics fonctionnent dans le cadre de la MRB et proposent à la fois des services ferroviaires et routiers, sous les formes actuellement disponibles dans la région : trains de banlieue, métro et autobus. Ces différents opérateurs peuvent être regroupés de la manière suivante :

- **Transports Metropolitans de Barcelona (TMB):** la société qui gère les services d'autobus et de métro dans la ville de Barcelone.
- **Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC):** opérateur appartenant au gouvernement régional. Elle gère des services de trains de banlieue et de métro (ce dernier à Barcelone *intra-muros*).
- **Rodalies Renfe:** opérateur appartenant au gouvernement central. Elle offre des services de trains locaux.
- **Autobus interurbains :** des opérateurs privés qui proposent un service de transports publics routiers interurbains dans la MRB.
- **Autobus urbains :** des opérateurs privés qui offrent un service de transports publics routiers urbains dans la MRB.

2. Gamme actuelle de billets dans l'aire métropolitaine de Barcelone (système de tarification devant être intégré)

Il existe une zone centrale avec un tarif forfaitaire. Elle est composée de 13 communes (incluant Barcelone et les communes les plus proches). Dans cette zone, la structure actuelle de la tarification est la suivante :

- **Ticket simple :** un seul trajet, un seul opérateur.
- **Ticket pour 10 voyages**
- **Ticket T-10x2 :** combinaison bus+métro
- **Ticket T-50/30 :** 50 voyages en 30 jours.
- **T-Mes:** coupon mensuel.
- **T-Dia:** ticket journalier.

En plus de cette gamme proposée dans la zone forfaitaire, il existe d'autres tickets vendus par certains opérateurs, par exemple des abonnements trimestriels ou annuels, des billets touristiques, etc. En dehors de la zone centrale, chaque opérateur possède son propre système.

3. Activité d'intégration de la tarification dans la MRB de 1992 à 2000 (intégration tarifaire en cours)

Le processus d'intégration tarifaire s'est étalé sur une longue durée et il a débuté il y a environ huit ans. Pendant cette période, toute une série de mesures ont été prises afin de préparer le système à une intégration tarifaire totale en 2001.

- **1993:** Utilisation des tickets T-Mes et T-Dia.
- **1997:** Création de l'ATM.
- **1998:** Intégration tarifaire Metro-urbain FGC avec le T-10 et le T-50. Extension de la validité du T-Mes et du T-Dia tickets sur certains tronçons du réseau FGC.
- **1999:** Nouveaux tickets T-10x2. Harmonisation des tickets T-10 (bus) et T-10 (metro). Entrée en vigueur des coupons mensuels Rail-Metro-FGC sur la 2^{ème} zone (anneau).
- **2000:** Intégration de Rodalies Renfe dans la structure tarifaire de la zone centrale. Extension de l'utilisation des T-50 aux bus.

4. Niveau de relation contractuelle entre les différents opérateurs et l'ATM

L'ATM a institué différentes relations contractuelles avec les opérateurs de transports :

- **Avec les opérateurs publics (TMB, FGC) dans son domaine de compétence :** L'ATM a signé un contrat de programme détaillant la couverture des déficits d'exploitation, les investissements pour la maintenance et le remplacement du matériel et les emprunts. Les obligations des opérateurs prévues dans les contrats de programme consistent à respecter une série de critères de service et de qualité pendant la durée du contrat : coefficients de couverture, coefficients de qualité, actions menées au niveau de l'offre et de la demande, actions menées au niveau de la tarification, etc.
- **Avec les opérateurs subventionnés :** certaines sociétés de transports routiers opèrent dans le cadre d'un système de concessions et bénéficient de subventions pour couvrir le déficit. Dans ce cas également, elles ont des obligations : actions sur l'offre et la demande, coefficients de couverture, etc.
- **Avec des opérateurs non subventionnés:** d'autres opérateurs de lignes d'autobus proposent un service dans le cadre d'un système de concession pure, sans subvention.
- **Avec Rodalies Renfe:** Contrat de programme avec le Gouvernement Central. Un accord de coopération signé en juillet 1999 intègre les services de Renfe au système de tarification de l'ATM. Les clauses suivantes sont tirées du texte de cet accord.

5. Projet d'intégration tarifaire

Au cours de l'année 2000, l'ATM a élaboré et approuvé un projet d'intégration tarifaire pour l'ensemble de la MRB. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

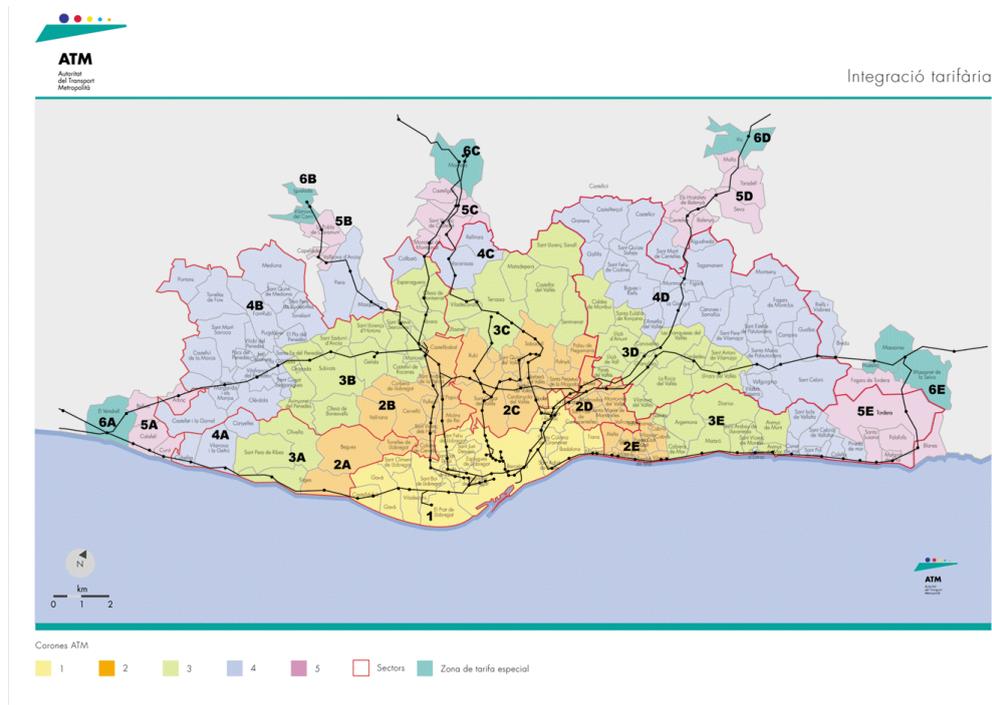
- Définition de principe

- Positionner les transports publics métropolitains comme les plus attractifs pour les usagers actuels et potentiels.
- Un système tarifaire facile à comprendre et fondé sur des principes acceptables pour le public.

- Des services de transport public métropolitain perçus comme étant intégrés et constituant un réseau unifié.

- Divisions par zones

- Le territoire a été divisé en 6 zones (anneaux) et secteurs différents.



- Gamme de billets intégrés (les nouveaux billets)

- **T-10:** Un billet qui permet à son détenteur de faire 10 voyages intégrés.
- **T-50/30:** Un billet qui permet à son détenteur de faire 50 voyages intégrés.
- **T-Mes:** permet à son détenteur de faire un nombre illimité de voyages en 30 jours.
- **T-Dia:** permet à son détenteur de faire un nombre illimité de voyages en une journée.

6. Relations contractuelles avec les opérateurs après intégration

L'acceptation du système est fondée sur un accord entre l'ATM et les opérateurs. L'acceptation des nouveaux billets, de leur prix et de la division par zone en constituaient les derniers points en discussion dans le cadre du processus d'élaboration du projet d'intégration tarifaire. La principale pierre d'achoppement a été la répartition des recettes tarifaires intégrées entre les différents opérateurs et l'homogénéisation des systèmes de vente et de validation des billets installés par les différents opérateurs, mais un accord a été conclu sur les questions suivantes :

- Les billets intégrés sont des titres de transport ATM.
- L'ATM reçoit le produit de la vente des billets.
- Il est procédé à une série de déductions. Celles-ci correspondent aux coûts d'impression, de distribution et de vente, ainsi qu'aux mises au rebut et au contrôle et à la surveillance/comptabilité de l'utilisation.
- Une commission de *monitoring* sur l'intégration tarifaire est créée, elle établit les critères de répartition des recettes.
- Une chambre de compensation et de répartition des recettes appliquera sur une base mensuelle les critères établis au point précédent.

Il est indispensable de mettre en œuvre un système de validation et de vente des billets, capable de lire les nouveaux titres de transport intégrés, de manière à fournir les informations nécessaires à la chambre de compensation. Pour compléter ces informations, il est prévu de mettre en place un service d'assistance et d'opération (Servei d'Ajuda a l'Explotació - SAE) dans tous les autobus de la région métropolitaine, ce qui accroîtra le volume d'informations sur la validation des tickets et contribuera à améliorer la coordination des différents services.

Avec le processus d'intégration tarifaire, les relations contractuelles entre l'ATM et les différents opérateurs seront modifiées de la manière suivante :

- **Opérateurs avec Contrat de Programme (TMB et FGC):** dans ce cas, l'intégration tarifaire va amener une diminution du tarif pondéré moyen. S'il n'y a pas d'augmentation significative du nombre de passagers, il sera difficile d'assurer les coefficients de couverture auxquels les opérateurs se sont engagés. Le Contrat de Programme comprend d'ores et déjà un article prévoyant l'instauration possible de nouveaux billets intégrés émis par l'ATM. Cette incertitude à l'égard de la répercussion de l'intégration sur les déficits des opérateurs explique en partie que le début du processus d'intégration coïncide avec la dernière année d'application des Contrats de Programme actuels.
- **Opérateurs subventionnés:** la situation est assez semblable à la précédente. Il sera difficile de parvenir aux objectifs de couverture des déficits. Il conviendra donc de réguler ce nouveau cadre par des avenants aux contrats existants, prévoyant des indemnités compensatrices.
- **Opérateurs non subventionnés:** un contrat standard a été négocié avec l'association des employeurs du secteur (FECAV). Il assurera une compensation pour les pertes éventuelles, dues à une diminution du tarif pondéré moyen.
- **Rodalies Renfe:** l'accord de coopération signé avec Rodalies Renfe en Juillet 1999 décrit les aspects essentiels de la coopération entre l'ATM et Renfe pour ce qui concerne l'intégration des services de Rodalies. Cet accord nécessitera l'ajout de nouveaux articles prenant en compte les modifications intervenues après l'intégration tarifaire.
- **Tramways:** dans les conditions de l'appel d'offre pour les tramways, il est prévu que l'opérateur du nouveau réseau de tramway de Barcelone accepte le système de tarification en vigueur au moment de la mise en exploitation de ce nouveau mode de transport. Il existe un projet de concession subventionnant la différence entre la tarification technique et les recettes reçues des passagers (la tarification pondérée moyenne du système).

Etant donné l'importance que revêt, dans le cadre d'une tarification intégrée, la possibilité d'obtenir des informations fiables de la part des opérateurs, l'ATM a décidé d'assumer les coûts technologiques que cela implique. Par conséquent, des investissements technologiques ont été faits dans le cadre de Rodalies Renfe et un appel d'offre a été lancé pour subventionner le coût de l'adaptation des systèmes de validation et de vente des billets des autres opérateurs.

Il existe un dernier niveau contractuel lié à l'intégration tarifaire. Les communes n'appartenant pas à l'EMT (18 communes dans la MRB) exploitant un système de transports urbains peuvent se joindre au nouveau système de tarification en signant ce que l'on appelle un

Contrat d'adhésion au système. Dans ce cas, les coûts occasionnés par l'intégration ne sont pas couverts par l'ATM mais par l'autorité locale gérant le service.

7. Conclusions

La mise en œuvre du nouveau système de tarification intégrée pour l'ensemble de la Région de la Métropole de Barcelone et pour tous les opérateurs de transports en commun est un projet complexe qui a nécessité l'analyse de chaque situation, en tenant compte des précédents créés par les processus de concessions et accords existants, très différents les uns des autres.

Un facteur ayant contribué à homogénéiser en partie ces scénarios est l'établissement d'un montant déterminé pour rétribuer un itinéraire, quel que soit l'opérateur (tarification pondérée moyenne du système)

Toutes les parties ayant accepté la mise en place de règles de répartition des recettes fondées sur une chaîne modale et conformément à ce TMP, il est maintenant possible d'appliquer un système d'indemnités compensatrices supplémentaires qui contribue à réduire tous les déséquilibres potentiels entre territoires et/ou sociétés.

Enfin, l'utilisation de titres de transport intégrés par les différents opérateurs a pris une forme contractuelle, grâce à la définition, mentionnée ci-dessus, des droits et des obligations de chacun, au niveau financier, technologique et des services.

Dans sa phase initiale, le système doit être suffisamment ouvert pour que puissent être apportées toutes les modifications rendues nécessaires par l'inclusion progressive de nouveaux opérateurs et par les éventuels changements d'habitude des usagers des transports en commun en matière de mobilité.

Carlos CRISTÓBAL-PINTO
Jefe del area de estudios y planificacion
Consortio de Transportes de Madrid

Les contrats de financement des
infrastructures de transport.

Consortio de Transportes de Madrid
Plaza del Descubridor Diego de Ordas 3
E-28003 Madrid

**LES CONTRATS
DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT :
LE CAS DE LA GARE D'INTERCONNEXION DE AVENIDA DE AMERICA A MADRID**

Jesús RODRÍGUEZ MOLINA, *Directeur Technique*
Carlos CRISTÓBAL PINTO, *Chef de la Division Etudes et Planification*
Javier ALDECOA MARTÍNEZ-CONDE, *Division Etudes et Planification*

Consortio Regional de Transportes de Madrid
Plaza Descubridor Diego de Ordás 3, Madrid - 28003, Espagne
Tel.: 34 91 580 45 31 Fax: 34 91 580 46 34 e-mail: estudios@ctm-comadrid.com

1. INTRODUCTION: L'IMPORTANCE DES AUTOBUS POUR LA MOBILITE URBAINE

Madrid, à l'instar des grandes métropoles d'Europe Occidentale, est en plein processus de décentralisation, de dispersion et de fragmentation de sa périphérie urbaine. Ce processus a commencé à se manifester il y a quelques 20 ans, mais c'est au cours des 10 dernières années qu'il a acquis toute son acuité.

Madrid intra-muros atteint sa population maximale en 1975, avec 3.228.057 habitants (Tableau.1), en regroupant près de 75% de la population totale de la région. A partir de ce moment, le centre ville commence à perdre sa population, les familles migrent vers la périphérie urbaine à la recherche d'une meilleure qualité de vie, ce qui se traduit par des logements plus grands, des environnements résidentiels de meilleure qualité, plus d'espaces verts et moins de phénomène de masse. Au bout de vingt ans, **Madrid intra-muros a perdu plus de 10% de sa population**, c'est ainsi qu'en 1996 sa population était de 2.866.850 habitants, ce qui représentait 57,1% de la population de la région.

Tableau 1. Population par grandes zones, sur deux périodes

Couronne	Communes	1975	1996
Madrid intra-muros	1	3.228.057 (74,7%)	2.866.850 (57,1%)
Couronne B Périurbaine	49	929.099 (21,5%)	1.913.804 (38,1%)
Couronne C Régionale	129	162.748 (3,8%)	241.636 (4,8%)
Total Régional	179	4.319.904 (100%)	5.022.290 (100%)

Parallèlement, la couronne B périurbaine a continué à enregistrer des taux de croissance élevés, du fait de l'accueil des migrations provenant de Madrid intra-muros ainsi que des migrations externes venant de l'extérieur de la région, pour atteindre près de deux millions d'habitants. Au cours de la dernière décennie, on observe une réduction de ce rythme élevé de

croissance, qui est, semble-t-il, repris par la couronne plus extérieure, à savoir la couronne C régionale.

Le réseau urbain des transports publics de Madrid s'appuie à la fois sur le réseau ferré de banlieue et le réseau d'autobus interurbains. La mobilité sur le réseau ferré de banlieue à connu un accroissement spectaculaire au cours des douze dernières années, avec une croissance de 151,8%, supérieure à celle obtenue par le réseau d'autobus interurbains, qui est de 110,8%, cf. tableau 2.

Néanmoins, en termes de croissances absolues, on constate que l'autobus a enregistré une augmentation de 133,7 millions de voyageurs/an, alors que le réseau ferré de banlieue a 90,6 millions de voyageurs/an de plus. Ces chiffres valident les actions menées en vue d'améliorer les deux réseaux et d'agir sur eux.

Tableau 2: Variation de la mobilité urbaine dans les transports publics: 1986-1999

	VOYAGEURS	VOYAGEURS	VARIATION 1986-1999	
	1986 (millions)	1999 (millions)	Millions	Pourcentage
Réseau ferré de Banlieue	59,7	150,3	+90,6	+151,8%
Autobus Interurbains	120,7	254,4	+133,7	+110,8%
Total	180,4	404,7	+224,3	+124,3%

Le réseau d'autobus interurbains est exploité par 33 entreprises privées, dans le cadre du système de concessions du Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM)(Syndicat Régional des Transports de Madrid) et constitue un secteur très dynamique, tant à Madrid qu'en Espagne.

L'un des couloirs les plus importants de la zone urbaine, le couloir est, correspond à la route N-II, avec près d'un demi million d'habitants. L'exploitation des autobus urbains sur cet axe s'est appuyé, depuis de nombreuses années, sur la station de métro Avenida de América, point de convergence de quatre lignes de métro et à partir duquel le réseau routier commence à pénétrer les limites du centre ville de Madrid, une fois passé le périphérique intérieur M-30.

L'un des objectifs du CRTM est de renforcer la mobilité urbaine dans les transports publics, et l'une des actions visant à atteindre cet objectif consiste à améliorer les terminaux d'autobus urbains dans la ville de Madrid. Le présent exposé passe en revue les actions menées pour faire du terminal d'autobus du couloir de la N-II un terminal adapté à sa fonctionnalité, grâce au financement de sa construction et de son exploitation, dans le cadre du système de concessions administratives.

2. FINANCEMENT PUBLIC OU FINANCEMENT PRIVE

La gare d'interconnexion de Avenida de América avait fait l'objet d'études de la part des différentes administrations depuis vingt ans sans qu'aucune d'entre elles ne décide de la construire. Les problèmes soulevés dans ces différentes études coïncidaient sur des points aussi polémiques que le fait que: il fallait la réaliser dans une zone à très forte intensité de circulation pendant toute la journée, étant donné qu'il s'agit de l'une des artères principales de la ville; l'investissement qu'il fallait consentir était de l'ordre de 4.000 MPTas (24 MEuros), chiffre important pour n'importe quel budget public; et que les entreprises opératrices privées se montraient peu enclines à participer à ce type d'infrastructures.

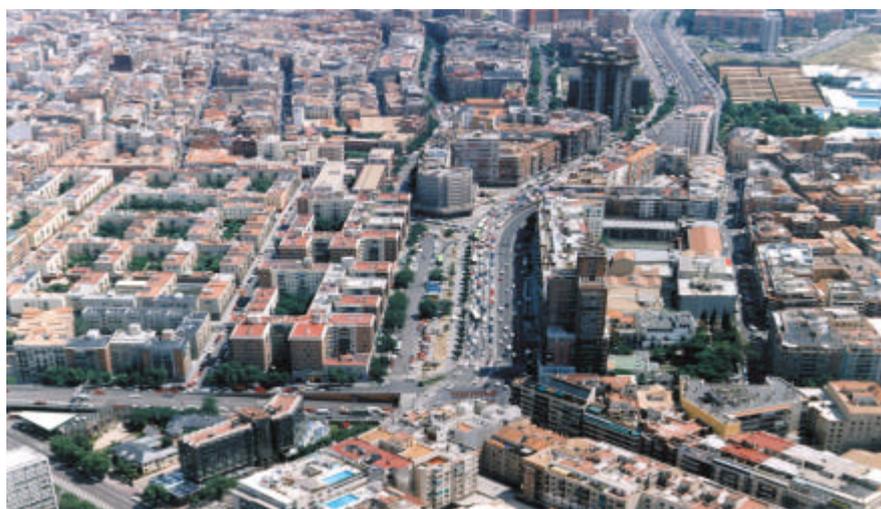
La construction et l'inauguration en 1995 de la gare d'interconnexion de Moncloa représentent un point d'inflexion de la politique de la Communauté de Madrid en matière de gares d'interconnexion. Avec l'inauguration de la gare d'interconnexion de Moncloa, construite avec des financements publics, c'est la conception de l'interconnexion entre autobus et métro dans des zones de la ville totalement congestionnées et ayant peu d'espace libre en surface, qui se trouve modifiée.

A partir de son inauguration en 1995, l'augmentation de la demande sur la gare de Moncloa a été spectaculaire, l'offre de services et le nombre de voyageurs ont doublé. C'est, avec cette nouvelle station d'interconnexion entre les différents modes de transport, que s'étend le concept de «gare d'interconnexion» chez les usagers des autobus urbains, et c'est également à partir de ce moment que toutes les Administrations décident de donner un grande impulsion à la construction de gares d'interconnexion des modes de transport aux principales entrées de la ville afin d'améliorer la correspondance entre les autobus interurbains et le transport urbain de la ville et d'augmenter l'utilisation des transports publics.

Les usagers commencent à exiger de nouvelles gares d'interconnexion offrant la même qualité et de meilleures correspondances, comme celle de Moncloa, et les opérateurs, tant publics que privés, constatent les avantages de ce type de gare d'interconnexion et la croissance du nombre d'usagers de leurs concessions.

Dans le couloir de la N-II, les conditions, par rapport à la gare de Moncloa, étaient meilleures du fait d'une série de facteurs : il n'y avait que deux opérateurs de transport d'autobus interurbains dans ce couloir au lieu des neuf de Moncloa et il était possible de réduire le temps de chaque desserte grâce à la réalisation de deux tunnels d'entrée et de sortie indépendants, ce qui a ouvert la voie à une nouvelle conception de gare routière interurbaine.

Après avoir pris la décision de construire ladite gare d'interconnexion de Avenida de América, le CRTM a étudié la possibilité de la construire avec des financements privés. Pour ce faire, il a réalisé une étude qui a analysé les avantages socio-économiques, ainsi que toutes les sources possibles de revenus qui permettraient de mener l'opération envisagée avec des financements privés, sans oublier à aucun moment que l'objectif principal était d'améliorer les conditions d'interconnexion entre les différents modes de transport, de réduire le temps de trajet et d'augmenter la demande en matière de transports publics.



Photographie aérienne de la Avenida de América en 1997

3. LE PROCESSUS DE CONCEPTION, D'APPEL D'OFFRES ET DE CONSTRUCTION DE LA GARE D'INTERCONNEXION

Le **7 Avril 1997**, le CRTM et la Mairie de Madrid signent une Convention de Collaboration pour la «**Réalisation d'un Avant-projet** qui permette la Construction et l'Exploitation d'une Gare routière d'interconnexion et d'un parking Résidents dans la Avenida de América». Comme suite à cette convention, le CRTM réalise l'Avant-projet de Gare d'interconnexion et une étude économique permettant d'analyser les possibilités de récupération des investissements.

L'opération consistait à construire une gare d'interconnexion de transport entre l'autobus et le métro, qui permettrait moyennant le paiement d'une **redevance** pour chaque trajet d'autobus de grandes lignes et une **taxe** pour chaque passager d'autobus urbain ou interurbain, **plus d'autres revenus** tirés des parkings et de l'activité commerciale, d'équilibrer l'investissement nécessaire et de construire la gare d'interconnexion sans aucun investissement public de la part de l'Administration.

Le **8 Septembre 1997** est signée une Convention de Collaboration entre la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid (l'Office des Travaux Publics, de l'Urbanisme et des Transports de la Communauté de Madrid), le CRTM et la Mairie de Madrid pour la réalisation d'un **Appel d'Offres public** aux fins d'adjudication d'une **Concession Administrative** pour la rédaction du projet d'exécution, la construction de l'ouvrage et la gestion du service public d'exploitation de la gare d'interconnexion des transports et des parkings résidents et public de Avenida de América, pour une durée de vingt cinq ans pour la gare d'interconnexion des transports et de cinquante ans pour les parkings.

Le **9 Décembre 1997** l'appel d'offres public est publié au **B.O.C.M.** (Journal Officiel de la Communauté de Madrid), le 11, il est publié au J.O.C.E. (Journal Officiel des Communautés Européennes) et le 12, au B.O.E. (Journal Officiel de l'Etat).

Le **26 janvier 1998** vient à échéance le **délaï de remise des offres**. Le **30 mars 1998** est prononcé l'**adjudication** de l'Appel d'Offres Public à l'offre présentée par l'entreprise Intercambiador de Transportes Avenida de América, S.A., avec la participation de: CONTINENTAL AUTO y TRAPSA (entreprises opératrices d'autobus), ACS et FERROVIAL (entreprises du bâtiment), ARGENTARIA (banque), COBRA (entreprise d'installations) et PROINTEC (ingénierie). Le **12 Juin 1998** le **Contrat est signé** avec la Société Concessionnaire.

Le **29 Juin 1998 débutent les travaux**, sous la direction technique du Consorcio Regional de Transportes de Madrid, et 18 mois plus tard, le **7 janvier 2000, la Gare d'interconnexion est inaugurée**.

Cette opération a permis de construire la gare d'interconnexion en un temps record, de décongestionner cette entrée de la ville et, ce qui est beaucoup plus important, d'améliorer les conditions d'interconnexion pour des millions d'usagers des transports publics.



Portique d'entrée



Niveau -1. Autobus de grandes lignes

4. LA GARE D'INTERCONNEXION ET LE SYSTEME DE TRANSPORT

La gare d'interconnexion est située au centre-est de Madrid, sur une des principales voies d'accès, N-II et M-30, et recueille les flux d'entrée à Madrid provenant du couloir de el Henares et de la zone nord-est de l'Espagne.

L'environnement de Avenida de América constitue l'un des points les plus conflictuels d'entrée à Madrid. Outre le fait qu'il s'agit de l'une des entrées les plus importantes en termes de voitures particulières, c'est également l'une des plus importantes en termes de transports publics: quatre lignes de Métro y 3.500 dessertes journalières d'autobus urbains, interurbains et de grandes lignes.

Quant au nombre de passagers, la gare d'interconnexion de Avenida de América comptait en 1999: 89 millions de passagers par an pour les différentes lignes de Métro répartis entre voyageurs qui montaient ou descendaient à cette station; 3,6 millions de voyageurs par an dans les autobus urbains de la EMT; 18,8 millions de voyageurs par an qui utilisaient les autobus interurbains; et 1,4 millions de voyageurs par an qui utilisaient la station d'autobus de grandes lignes de la rue Alenza, autobus qui maintenant opèrent au niveau -1 de la gare d'interconnexion. Pour l'ensemble, la prévision pour la première année d'exploitation de la gare d'interconnexion d'autobus est de 20 millions de voyageurs au minimum.

Les chiffres les plus significatifs de la gare d'interconnexion sont:

- Investissement prévu: 4.220 MPtas (25,36 MEuros).
- Nombre de niveaux souterrains : 4 niveaux.
- Surface construite: 10.000 m² par niveau, 40.000 m² au total.
- Tunnels souterrains: deux tunnels d'une longueur totale de 800 m.
- Autobus interurbains et y urbains: 20 places au niveau -2.
- Autobus de grandes lignes: 18 places au niveau -1.
- Communication d'autobus entre le niveau -1 et le niveau -2.
- Places de parking: 396 pour les résidents au niveau -4 et 269 places de parking public au niveau -3.
- Autres espaces: 1.342 m² de locaux commerciaux et 523 m² de bureaux.



Niveau -3. Parking public



Niveau -3. Accès au Métro

5. AVANTAGES DE LA CONCESSION POUR L'ENTREPRISE

L'intérêt pour un groupe privé d'investir dans une concession de ce type est que sa rentabilité est supérieure à un certain niveau. Les revenus générés par cette opération, sont énumérées ci-dessous, par poste source.

5.1. Revenus de l'opération de transport: redevance et taxe

Les sources de revenus qui étaient prévues dans l'appel d'offres pour la première année d'exploitation (TVA inclus) de la gare d'interconnexion sont les suivantes:

- Une **taxe** de 10 Ptas pour chaque **voyageur** des lignes gérées par le Consorcio Regional de Transportes, c'est à dire les lignes de la EMT et les lignes du service interurbain: 228 MPtas (1,37 MEuros).
- Une **redevance** de 1.200 Ptas pour chaque **autobus** d'autres services de transport (grandes lignes): 56,9 MPtas (0,34 MEuros).

Les chefs d'entreprises de transport rémunèrent le concessionnaire par la taxe mise en place par usager (transports urbains de la EMT et interurbains), ainsi que par la redevance par autobus (grandes lignes), qui pour la première année, représentent , toutes deux, un montant de 284,9 MPtas (1,71 MEuros).



Raccordement des tunnels à la gare d'interconnexion



Tunnel de sortie

5.2. Revenus au titre des places de parking

Comme la gare d'interconnexion est située dans une zone de grands axes routiers à forte circulation, la Mairie de Madrid a demandé la construction d'un grand parking souterrain qui soit à la fois à usage des résidents et à caractère dissuasif.

Un **parking** résidents de 396 places a été construit au niveau -4 , le prix de vente maximum a été fixé par la Mairie de Madrid à 1,6 MPtas (0,01 MEuros). Le nombre de demandes présentées par les résidents en vue d'obtenir une place de parking s'est élevé à 600 dès le début de leur commercialisation. Les places ont été vendues pour un total de 633 MPtas (3,80 MEuros), montant perçu directement auprès des adjudicataires des places de parking au moment de leur adjudication et qui venait minorer directement les coûts de financement et d'amortissement de l'ensemble de la gare d'interconnexion.

Un **parking public** de 269 places a également été construit au niveau -3, et outre le fait qu'il apporte un service au quartier, il peut jouer le rôle de parking de dissuasion pour les véhicules entrant par la route N-II. A ce même niveau se trouve le couloir d'accès au Métro, de sorte que l'interconnexion entre un mode de transport et un autre est immédiate.

Avec un parking public ayant une situation et une taille moyennes, tel que celui-ci, et selon les études et l'expérience de la Mairie de Madrid dans ce type d'infrastructures, il est possible d'atteindre des revenus annuels de 60 MPtas (0,36 MEuros).

5.3. Revenus des nouvelles zones commerciales et des bureaux

Les études sur les Gares d'interconnexion réalisées par le CRTM signalaient la nécessité d'intégrer de petites zones commerciales à la Gare d'interconnexion qui contribueraient à rendre l'infrastructure plus sûre, plus fréquentée, plus intéressante et attractive, tant pour l'utilisateur que pour le non utilisateur.

A ce titre, dans l'avant-projet réalisé par le CRTM était prévue une zone de 1.342 m² à usage commercial. Dans ladite zone commerciale était prévue une zone réservée à une cafétéria, proche des services d'autobus des grandes lignes, afin d'améliorer le temps d'attente que connaît nécessairement ce type d'utilisateurs.

La publicité est un autre élément important de la viabilité économique de toute infrastructure d'envergure surtout si l'on tient compte du fait que tous les ans des millions d'utilisateurs vont la voir.

Les revenus annuels escomptés pour ces différents postes sont:

- **Exploitation commerciale** de 1.342 m² de locaux: 114,8 MPtas (0,69 MEuros).
- **Location des bureaux** nécessaires à la maintenance de la gare d'interconnexion et aux entreprises opératrices: 16 MPtas (0,10 MEuros).
- Exploitation de l'espace de 100 m² réservé à la **publicité**: 35 MPtas (0,21 MEuros).
- Autres revenus de postes tels que **distributeurs automatiques** de boissons et d'alimentation, cabines téléphoniques, distributeurs automatiques de billets, et : 20 MPtas (0,12 MEuros).

Au total, les revenus annuels de ce poste représentent 185,8 MPtas (1,12 MEuros).

5.4. Viabilité économique de la gare d'interconnexion

Le montant total des revenus prévu pour la première année peut donc s'élever à 530,7 MPtas (3,19 MEuros).

Par ailleurs, les dépenses prévues pour l'exploitation, la maintenance et l'entretien pour la première année ont été estimées à 175 MPtas (1,05 MEuros). A l'issue de la période de garantie des équipements et des installations, les dépenses d'entretien augmenteront de 15 MPtas (0,09 MEuros) pour atteindre 190 MPtas (1,14 MEuros).

Le solde prévisible pour la première année est donc de 355,7 MPtas (2,14 MEuros).

L'analyse de la rentabilité financière pour la période de concession serait:

Investissement:	4.220 MPtas (25,36 MEuros)
Vente de 396 Pkgs:	500 MPtas (3,01 MEuros)
<hr/>	
Capital social:	3.720 MPtas (22,36 MEuros)
	750 MPtas (4,51 MEuros)
<hr/>	
Emprunt	2.970 Mptas (17,85 MEuros)

Les conditions prévues pour l'emprunt sont:

Période d'amortissement: 15 ans

Commission d'ouverture: 1%

Intérêt fixe: 5,5%

Sur la base d'hypothèses raisonnables d'évolution des revenus (croissance du trafic voyageurs de 7% au cours des premières années et de 4% pour les années suivantes, augmentation du nombre d'autobus de 2,5%) et d'un taux d'inflation de 2%, on obtient une rentabilité du capital social de la concession de 11,56%.

6. AVANTAGES POUR LES OPERATEURS D'AUTOBUS DE LA GARE D'INTERCONNEXION

Il était évident que les entreprises opératrices seraient intéressées à payer cette redevance et/ou cette taxe si les économies réalisées en matière d'exploitation grâce à l'utilisation de la gare d'interconnexion dépassaient largement lesdits coûts.

La construction des tunnels a été décisive, dans la mesure où elle permet de dégager un gain de temps d'exploitation représentant en moyenne 7,5 min par service. Comme le coût horaire moyen d'un autobus d'une concession de ligne régulière de voyageurs est de 6.000 Ptas (36,06 Euros), l'économie annuelle réalisée grâce aux gains de temps analysés précédemment est de 958,13 MPtas (5,76 MEuros).

Le montant des coûts au titre de la redevance et de la taxe pour la première année est de 284,9 MPtas (1,71 MEuros). Le grand écart entre les avantages et les coûts explique l'intérêt des entreprises opératrices à utiliser la gare d'interconnexion.

7. AVANTAGES SOCIO-ECONOMIQUES

Il y a, d'une part, la valeur du temps gagné par les usagers des autobus, et si l'on considère que chaque usager obtient un gain de temps, comme les autobus, de 7,5 minutes, et que la valeur moyenne de l'heure pour les usagers est évaluée selon les recommandations qui figurent au Manuel des Investissements du Ministère des Travaux Publics de 1995 pour des études de trafic, à 800 Ptas/heure (4,81 Euros/heure), on arrive à 3.832,5 MPtas (23,03 MEuros).

Mais, on obtient, d'autre part, un gain de temps pour les usagers de l'axe routier de Avenida de América, par l'effet de la suppression de 3.500 dessertes sur la chaussée de la Avenida de América et de la disponibilité de deux nouvelles voies (les voies d'autobus supprimées) pour la circulation générale, on estime qu'ils économisent la première année 300.000 heures, équivalant à 240 MPtas (1,44 MEuros).

Au total, l'ensemble des avantages socio-économiques s'élève donc à 4.072,5 MPtas (24,48 MEuros) pour la première année de concession, montant supérieur au coût réel prévu de construction de la gare d'interconnexion, tunnels inclus.

Tout au long des vingt cinq années de la concession, les avantages socio-économiques pour les usagers, comme les avantages financiers pour les chefs d'entreprises de transport, iront croissants compte tenu de la demande croissante de voyages constatée de façon générale dans le Système des Transports Publics et en particulier chez les opérateurs qui ont offert une

meilleure qualité de service, comme cela va être le cas avec la gare d'interconnexion de Avenida de América.

Les dernières données relevées, au cours du présent mois de novembre 2000, indiquent des croissances autour de 10%, chez les usagers d'autobus urbains et interurbains.



Niveau -2. Liaison principale de tous les niveaux dotée d'éclairage naturel.

8. CONCLUSIONS

De même que la gare d'interconnexion de Moncloa a constitué un tournant en matière de conception de gares d'interconnexion à Madrid, la gare de Avenida de América en constituera un autre pour la construction de futures gares d'interconnexion, car elle a ouvert la porte au financement privé pour leur construction et leur exploitation.

Ce financement, il faut le comprendre comme un pari sur l'avenir du système de transports de la part des entreprises opératrices, étant entendu que la contribution financière de ces dernières n'a pas forcément à être du montant total de l'investissement. Cette contribution sera fonction de chaque gare d'interconnexion et des conditions socio-économiques et de rentabilité dans lesquelles chacun pourra participer.

Session 2

**Les attentes des opérateurs en
matière de contrats avec les
autorités publiques**

Session 2 : les attentes des opérateurs en matière de contrats avec les autorités publiques

Les opérateurs sont les partenaires naturels des autorités publiques. Les présentations d'*Antoine Frérot* (Connex) et de *Rodney Dickinson* (FirstGroup) permettent de découvrir deux visions complémentaires de leurs attentes.

Connex, groupe français ayant une longue expérience en matière de contrats d'exploitation de réseaux, est un fervent promoteur de ce type de relations avec les autorités. Les contrats permettent en effet à l'opérateur de s'impliquer sur la durée et de récolter les justes fruits de cette dynamique au service des clients.

A l'inverse, FirstGroup, opérateur principalement présent sur les marchés dérégulés en Grande-Bretagne, est peu favorable aux relations contractuelles qui lui semblent rigides et qui n'incitent pas suffisamment les opérateurs à investir dans le développement de leur activité. Ce jugement doit toutefois être tempéré par le fait que FirstGroup est associé à de multiples accords de type « Quality Partnerships », qui constituent une forme d'approche contractuelle.

Antoine FREROT
Directeur Général
Connex

Les attentes d'un exploitant
international en matière de contrats.

Connex
169 Avenue Georges Clémenceau
92735 Nanterre
France

LES ATTENTES D'UN EXPLOITANT INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE CONTRATS

Antoine FRÉROT, Directeur Général, Connex

INTRODUCTION

- La relation contractuelle entre exploitant et autorité organisatrice n'est pas un simple contrat entre un client et un fournisseur, mais constitue davantage une sorte de partenariat entre deux signataires.
- Ce partenariat se traduit par des contacts fréquents entre les deux parties prenantes pour gérer le contrat et son évolution. Ceci entraîne trois grandes conséquences:
 - L'importance de "**l'intuitu personae**" dans le choix du prestataire par l'autorité publique;
 - La nécessité de prévoir, au cours de la vie du contrat, des **ouvertures** permettant de l'adapter pour suivre la vie du réseau;
 - **Préciser clairement** un certain nombre de points dès le départ: dévolution du contrat, régime des biens, qualité et définition des services, mode de rémunération de l'exploitant et système d'intéressement (bonus/malus), formules d'actualisation de cette rémunération.

1. LES ATTENTES LIÉES À LA FORME DU CONTRAT

1.1 **Choix de l'exploitant**

- Choisir le moins disant et ne décider que sur le seul critère du coût des prestations risque d'entraîner les mêmes difficultés que celles rencontrées, pour les mêmes raisons, dans le secteur de la construction.
- Le choix de l'exploitant doit se faire selon une analyse multi-critères, fondée sur des éléments clairement définis au préalable.

1.2 **Durée du contrat**

- Aboutir à des améliorations significatives du réseau et de sa fréquentation demande du temps.
- Il n'est pas à l'avantage du client institutionnel d'avoir des contrats courts, qui peuvent inciter l'exploitant à réaliser rapidement ses marges, au détriment de l'amélioration du réseau et de ses résultats.
- Pour un contrat d'autobus urbain, huit ans semble être une durée raisonnablement nécessaire pour faire évoluer des structures complexes.

1.3 **Sécurité juridique des contrats**

- Un cadre juridique solide est nécessaire pour éviter les contestations sans fin des perdants à l'appel d'offres ou des adversaires de la gestion déléguée du service public.

1.4 **Transparence du contrat**

- L'exploitant doit rendre compte chaque année de ses performances, qui doivent être contrôlées par l'autorité organisatrice. Sinon, la population risque de s'interroger sur la sincérité du contrat.
- S'il doit être tenu à fournir les grandes lignes de son compte de résultats, l'exploitant ne doit pas être contraint à une transmission en détail, qui reviendrait à dévoiler ses méthodes de gestion à ses concurrents.
Transmettre plus d'une dizaine des principaux postes de son exploitation ne serait en effet pas compatible avec le développement d'une saine concurrence, et ruinerait le principe de base de la délégation de service public, qui consiste à confier au secteur privé le soin de faire progresser le service.

1.5 **Des formules d'actualisation intelligentes**

- Les formules d'actualisation doivent refléter la structure des coûts de l'entreprise, afin d'éviter à celle-ci d'être soumise à un "jeu de hasard" déconnecté du volume d'affaires.

2. **LES ATTENTES LIÉES À LA RELATION CONTRACTUELLE AUTORITÉ-EXPLOITANT**

2.1 **L'exploitant n'est pas un tractionnaire**

- L'exploitant demeure le mieux placé pour capter les besoins de la clientèle, commercialiser les services et proposer les évolutions tarifaires selon les attentes formulées.
- La qualité de service est étroitement liée au personnel de conduite, d'accueil et d'accompagnement employé par les entreprises.
- Si l'autorité publique veut obtenir le maximum de valeur ajoutée de la part de l'exploitant, elle doit l'intéresser à **l'évolution du trafic**.

Exemples:

- Contrats ferroviaires anglais et de Melbourne, contrat de Rouen (totalité du risque commercial).
- Contrat du métro de Stockholm (intéressement significatif).
- La qualité du service délivré doit être mesurée selon des critères et des méthodes précisés au contrat et assortie d'un système de bonus/malus.

Exemples: Suède, Angleterre, Australie, Allemagne.

2.2 **Définition des services**

- Plutôt qu'un système rigide de services spécifiés, où tout changement doit être décidé par l'autorité publique, il semble plus judicieux de prévoir un montage laissant une petite marge de manœuvre à l'exploitant.
- Un système comprenant des services de référence, nettement spécifiés, auxquels peuvent s'ajouter des prestations supplémentaires, met à la disposition de l'exploitant une marge de manœuvre utile aux objectifs de croissance de la part de marché.
Exemples: contrats ferroviaires anglais.
- Il faut toutefois calibrer avec précision le mécanisme de récompense compatible avec cette marge de manœuvre, qui devrait concerner 15 à 20% du kilométrage effectué.

- Ce mécanisme permet de dégager un maximum de valeur ajoutée. Bien régulé, il apporte un meilleur service aux voyageurs et utilise au mieux le professionnalisme de l'entreprise.

2.3 Régime des biens

- Il n'est pas nécessaire que l'entreprise soit propriétaire des biens servant à l'exploitation: elle peut néanmoins être chargée d'en assurer le renouvellement.
- Dans cette hypothèse, des clauses claires de reprise des investissements par l'autorité organisatrice doivent être prévues dans le contrat et dès l'appel d'offres. Si ces clauses ne prévoient pas de paiement pour cette reprise, la durée du contrat doit être suffisamment longue pour en permettre le total amortissement par l'exploitant pendant le contrat.
- Si l'autorité organisatrice ne souhaite pas déléguer à l'exploitant le renouvellement des biens et préfère l'assurer elle-même:
 - il est nécessaire qu'elle s'engage (dans le contrat dès l'appel d'offres) à réaliser un plan de renouvellement sur la base duquel l'exploitant aura construit son offre.
 - elle peut intéresser l'exploitant à faire réaliser des économies sur ce plan d'investissements.

Exemple: contrat du Havre.

2.4 Gestion sociale de l'entreprise

- Il n'est pas souhaitable que l'autorité publique intervienne dans la gestion sociale de l'entreprise privée, au-delà des règles imposées lors de l'appel d'offres.

CONCLUSION

L'entreprise privée ne peut vivre qu'avec des actionnaires privés, qu'il lui faut décentement rémunérer, comme le font les autres entreprises des autres secteurs d'activités.

Le profit réalisé par l'exploitant est justifié, nécessaire et non indu. Mais ce profit ne doit être dégagé que sur les progrès réalisés par l'exploitant, en termes de croissance du trafic, de maîtrise des coûts d'exploitation et en qualité de service. Alors il est légitime que l'exploitant en conserve le bénéfice.

Rodney W. DICKINSON
Director UK-Bus
FirstGroup

L'approche de FirstGroup vis à vis des
autorités locales

FirstGroup
OL 1 3TR Oldham
United Kingdom

L'approche de FirstGroup vis à vis des autorités locales

Rodney W. Dickinson, Business Development Director-UK Bus, FirstGroup plc

Contexte : le secteur des bus en Grande-Bretagne

- mise en œuvre de la déréglementation en 1986,
- privatisation progressive (95 % des services ont été privatisés),
- services exploités sur une base commerciale (84 % des services à l'exception de Londres),
- aucune subvention aux opérateurs
- réduction importante des coûts d'opération,
- objectif actuel d'augmenter les recettes.

Projets de nouvelle réglementation pour les services de bus en Grande-Bretagne

- le cadre réglementaire actuel date de 1985,
- projet de « New deal for transport » publié en juillet 1998,
- 2 rapports officiels :
 - « mettre un terme à la congestion » (breaking the logjam) : développement des péages routiers,
 - « du cheval de trait au cheval de course » (workhorse to thoroughbred) : cadre général
- proposition de loi actuellement au Parlement avec l'accent mis sur les partenariats de qualité (quality partnerships).

Présentation de FirstGroup

- 1^{er} opérateur de réseaux de bus en Grande - Bretagne (23 % du marché britannique),
- l'un des principaux opérateurs de services ferroviaires (3 franchises),
- chiffre d'affaires total en Grande - Bretagne de 1,5 milliards de £,
- exploitant de l'aéroport international de Bristol,
- important opérateur de services de transports scolaires aux USA,
- 32.000 salariés dans le monde.

Présentation du programme « Twintrack »

- programme mis en place afin de consacrer davantage de ressources à la croissance interne,
- projet lancé en octobre 1997,
- partenariat entre opérateurs locaux et autorités locales,
- schémas pilotes à Leeds, Aberdeen et Manchester,
- proposition de consacrer jusqu'à 50 % du coût du programme, y compris les véhicules
- volonté de mise en œuvre rapide

Les partenariats de qualité peuvent être de deux types :

- accord « parapluie » :
 - objectifs généraux,
 - structures informelles.
- accord par axes :
 - spécifiques,
 - axes traités dans leur intégralité,
 - auront à l'avenir un cadre juridique.

Les principaux objectifs des partenariats de qualité sont :

- améliorer la qualité du transport public,
- présenter le réseau comme totalement intégré et de grande qualité.

Principales mesures des partenariats de qualité :

- priorité pour les bus,
- amélioration du service,
- communication renforcée,
- amélioration des conditions d'attente,
- amélioration des correspondances,
- mise en place de tarifications intégrées.

Les premiers résultats :

- un axe standard a 80 % de sa fréquentation par des voitures et 20 % par des usagers des bus,
- une faible réduction du trafic automobile a de fortes conséquences sur l'amélioration de la fréquentation des bus,
- le secteur des bus en Grande - Bretagne perd des clients depuis plusieurs années,
- l'expérience de FirstGroup montre que ce phénomène s'est à présent stabilisé avec quelques exemples de fortes croissances (+ 65% à Leeds en 3 ans).

L'implication de FirstGroup dans les partenariats de qualité

- engagement d'investir pour améliorer la qualité,
- acquisition de 3.000 nouveaux véhicules en 5 ans,
- 1.700 véhicules à plancher bas intégral,
- 2.500 véhicules sont au standard Euro 2,
- totalité de la flotte convertie au fioul à très faible teneur en soufre.

FirstGroup est impliqué dans :

- 18 accords « parapluie » pour un chiffre d'affaires de 450 millions de £,
- 50 schémas d'axes pour un chiffre d'affaires de 70 millions de £.

Facteurs clés de succès des partenariats de qualité

- discussion très en amont entre les acteurs concernés,
- engagement des cadres de haut niveau,
- implication politique en faveur des priorités aux bus,
- développement des compétences de gestion de projet,
- nécessité d'établir des relations de confiance,
- nécessité de se projeter à long terme et d'avoir une continuité de la politique suivie

Evolutions en cours

- les opérateurs pourront être associés aux plans de transport local (LTP : Local Transport Plan),
- les schémas de partenariat de qualité seront encadrés par une réglementation spécifique,
- les contrats de qualité ne devront être nécessaires que lorsque les partenariats échouent.

Mise en œuvre des nouvelles mesures

- progressive (par axes),
- nécessité d'associer les opérateurs,
- dépendra des financements dans le cadre des LTP,
- sera un échec si les opérateurs n'investissent pas.

Les opérateurs de services de bus ne sont pas favorables aux « contrats de qualité » car ils ont :

- un coût supplémentaire de bureaucratie,
- une moindre capacité à répondre aux évolutions des marchés,
- un impact négatif sur la motivation du personnel,
- un risque de baisse des rémunérations et de dégradations des conditions de travail,
- un impact incertain sur l'accroissement des investissements.

Des résultats positifs similaires peuvent être atteints grâce à la formule des partenariats.

La situation à Londres

London Transport :

- Définit l'offre de service et les horaires,
- Fixe les standards de qualité,
- Détermine les tarifs,
- Attribue les contrats après mise en concurrence,
- Accorde des droits exclusifs.

C'est un schéma semblable aux contrats de qualité, proche des propositions de la commission européenne.

Il y a un risque de réduire la capacité d'investissement des opérateurs dans la flotte de véhicules et l'infrastructure.

Session 3

Contrats et qualité de service

Session 3 : Contrats et qualité de service

Le texte d' *Yves Mathieu* (OGM) fait le point sur le projet de recherche européen Quattro, qui a permis de définir une norme européenne en matière de qualité service. Il attire également l'attention sur les limites des approches de type « certification ».

Le texte de *Bard Norheim* (Institute of Transport Economics, Oslo) présente le nouveau type de contrat mis en place entre la municipalité d'Oslo et l'opérateur public afin d'améliorer la qualité de service offerte. Le contrat de qualité est présenté comme une alternative à la mise en concurrence.

L'exposé de *Jean Guillot* (Syndicat des Transport d'Ile-de-France) présente la manière dont les contrats signés entre le STIF, autorité organisatrice régionale, et la RATP et la SNCF, deux opérateurs publics en situation de monopole intègrent la qualité de service au moyen d'incitations financières.

Enfin, la présentation de *William J. Tyson* (Greater Manchester Passenger Transport Executive) fait le point sur les « Quality Partnerships », accords de type contractuels signés sur la base du volontariat entre les autorités britanniques responsables des transports publics et les opérateurs privés des réseaux. Ces contrats ont pour ambition d'améliorer la qualité des services. Un nouveau cadre législatif devrait d'ailleurs donner prochainement davantage de pouvoirs aux autorités britanniques locales pour la mise en œuvre de ces contrats, notamment en matière de coordination des réseaux.

Yves MATHIEU
Président Directeur Général
OGM Consultants

Les contrats et la qualité de service.

OGM
Avenue d'Auberghem, 92
1040 Brussels
Belgium



Les contrats et la qualité de service – Résultats du projet de recherche Quattro

Yves Mathieu, Président du cabinet de conseil OGM

Conclusions du projet de recherche Quattro

Le projet de recherche européen Quattro, dont OGM fut le coordinateur, a débouché sur une norme européenne en matière de qualité de service, en phase finale d'approbation (prévue pour juin 2001). Cette norme représente incontestablement une avancée dans le domaine de la qualité, puisqu'elle permet aux autorités et aux exploitants de disposer à la fois d'une définition commune de la qualité de service et d'une méthode commune (appelée cycle de la qualité).

Cependant, la mesure de la qualité n'est pas normée ; cela signifie que des services peuvent être certifiés pour des niveaux de qualité définis, avec des significations différentes ; des travaux complémentaires sont en cours, en particulier au sein du programme de recherche français en vue de standardiser la mesure.

De même, les certifications ne portent que sur la partie droite du cycle de la qualité, c'est-à-dire celle relevant de la conformité de la prestation, par rapport à des référentiels. La partie gauche, portant sur la perception, n'est pas prise en compte. C'est une faiblesse majeure dans la mesure où le mode concurrent, la voiture, travaille autant la perception que les qualités intrinsèques, allant jusqu'à érotiser la relation entre l'utilisateur et le véhicule. Cela ne signifie pas qu'une activation complète du cycle de la qualité débouche sur la recherche d'une érotisation de la relation entre les usagers de transport public et les véhicules assurant les services. Par contre, cela signifie que puissent être activées les valeurs en relation avec les modes collectifs (vie sociale, respect de l'environnement, mode de vie).

Transposée à d'autres secteurs, cette norme donnerait des choses assez étonnantes, en particulier pour ce qui est des niveaux d'engagement ou des seuils d'inacceptabilité. Imagine-t-on un parc de loisirs accepter que ses systèmes d'accès ne fonctionnent que 99% du temps, ou une chaîne d'hôtel considérer comme normal que le standard de propreté est de maximum un ou deux déchets laissés par chambre ?

Perspectives

S'il est acquis aujourd'hui que les opérateurs doivent assurer la qualité de leurs prestations, ils sont rapidement limités dans la production de services de qualité, par les conditions dans lesquelles les services sont fournis. A l'avenir, les seuils de qualité supérieure pourront être atteints pour autant que les autorités publiques s'engagent avec les opérateurs dans une amélioration substantielle de la qualité de service. Quelques exemples récents allant dans ce sens :

- Le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France a été élaboré en prenant en compte la qualité de service pour tous les modes de déplacement. Un groupe de travail a été constitué à cet effet. Les contrats aujourd'hui établis en vue d'améliorer la fréquentation des réseaux en tiennent compte (contrats d'axes, contrats de pôles d'échanges).
- Les villes engagées dans le projet pilote de benchmarking du réseau pour le citoyen (www.eltis.org/benchmarking) ont pu valider que le référentiel CEN était utilisable pour les différents modes de transport, y compris la marche à pied ou le vélo. Cela permet

d'évaluer et de comparer les performances par une approche centrée sur la performance vécue par les utilisateurs (en complément aux critères techniques traditionnels).

- La Région de Bruxelles-Capitale vient de produire un programme de travail concernant tous les travaux qui seront entrepris par l'autorité régionale dans les 4 années qui viennent, en se référant à la définition de la qualité de la norme CEN (tous réseaux de déplacement).
- Le gouvernement fédéral belge vient de publier un livre blanc sur la mobilité à l'horizon 2020 dans lequel il propose aux acteurs de la mobilité et aux particuliers des objectifs ambitieux, comme par exemple la réduction de moitié de la part de l'automobile dans les déplacements de moins de 2 kilomètres. La réalisation de ces objectifs demande une augmentation significative de la qualité des réseaux de déplacements.
- La Région wallonne de Belgique a créé un réseau de conseillers en mobilité, dont la fonction est d'assurer au niveau communal, une expertise en amélioration de réseaux de déplacements. Ces conseillers ont pour fonction d'assurer que toute initiative dans le domaine des déplacements et des réseaux de transport prenne en compte la qualité pour les usagers des modes doux et des modes collectifs.

Bard NORHEIM
Responsable de Recherche
Institut de l'Economie des Transports

Contrats de qualité et contrôle de qualité
à Oslo.

Institute of Transport Economics
PO Box 6110 Etterstad
0602 Oslo
Norway

Contrats de qualité et contrôle de la qualité à Oslo

*Bard Norheim Responsable de recherche
Institut de l'Economie des Transports de Norvège*

En 1991, à la suite d'une réduction des subventions et compte tenu de la possible introduction d'appels d'offre pour l'exploitation des transports publics, un projet orienté vers la clientèle a été lancé à Oslo. L'objectif à long terme était une augmentation de 25% du trafic avant 2001, par le biais d'une politique d'amélioration de la satisfaction de la clientèle. La place des transports publics à Oslo a augmenté tous les ans, passant de 136 millions de voyages en 1992, à environ 153 millions en 1997.

En 1998, l'Institut de l'économie des Transports (TOI) a proposé un nouveau contrat de service à Oslo, fondé sur un système de contrôle de la qualité et de subventions subordonnées aux résultats. Si une société n'est pas en mesure d'assurer le niveau de qualité requis, précisément défini, nous proposons la résiliation du contrat et l'ouverture d'un appel d'offre. Ce type de contrat a été introduit pour la première fois en janvier 1999. Cet article présente le modèle d'Oslo et l'expérience qui y est menée, après sept ans de mise en œuvre de différents types de systèmes de contrôle de "qualité" dans la sous-traitance des transports publics.

Introduction

Les appels d'offre sont utilisés largement dans le domaine des transports publics en Scandinavie. Environ 80% des transports assurés par le secteur public en Suède et au Danemark font l'objet d'un appel d'offre. La Norvège constitue une exception car la proportion de services soumis à appels d'offre n'est que de 2,5% environ. Néanmoins, rien ne semble indiquer que l'exploitation des transports publics en Norvège est moins rentable que dans les autres pays scandinaves et le niveau de subventions y est nettement inférieur. Au cours des dix dernières années, les subventions ont été réduites de 42% et dans un certain nombre de villes, les transports publics ne bénéficient d'aucune subvention (1).

En Norvège, cette évolution n'est pas liée aux appels d'offre en tant que tels, mais à la menace que représente la possibilité d'y avoir recours. A partir de 1991, les accords d'efficacité sont devenus la forme de contrat la plus courante dans ce domaine en Norvège (4). Dans le cadre de ces accords, un réseau ne fait pas l'objet d'un appel d'offre si des diminutions de coûts ou des réductions de subvention sont réalisées. Si l'on examine les effets de ces accords d'efficacité, l'on constate que les sociétés de transports publics ont procédé à une réduction des coûts variant de 1,5 à 4,5% par an, mais que même les sociétés qui n'ont pas signé d'accord spécifique ont également enregistré une amélioration considérable de leur efficacité pendant cette période (2).

Oslo est l'une des villes qui a connu la restructuration la plus importante au cours de ces dernières années. Les subventions y ont été réduites alors qu'à la fois la productivité et le nombre de passagers ont augmenté. En 1999, un nouveau type de contrat de résultat a été introduit : l'accent y est mis sur la productivité et l'augmentation du nombre des passagers(5). Il s'agit de la première étape vers un nouveau type de contrat de subvention développé par l'Institut de l'Economie et des Transports à la demande de l'AS Oslo Sporveier –Les Transports Publics d'Oslo (l'Autorité municipale responsable des transports publics). L'objectif à long terme est un contrat de résultat dans le cadre duquel toutes les subventions dépendront du niveau de performance. Dans cet article, nous allons examiner attentivement les modifications structurelles intervenues à Oslo et le contexte dans lequel ces nouveaux contrats ont été proposés.

Effici ence  conomique

L'institut de l'Economie et des Transports a analysé les effets des subventions élevées octroyées à Oslo en comparant la situation dans cette ville avec celle de quatre autres régions urbaines² (1). Cette étude révèle qu'au cours de la période 1986-97, les subventions aux transports publics à Oslo ont été diminuées de moitié en valeur constante par véhicule-kilomètre (Fig. 1). Cela correspond à une réduction des subventions de 50% des revenus des transports publics en 1986 et 30% en 1997. Simultanément, on constate que cette évolution n'a pas été uniforme car les réductions les plus importantes ont eu lieu avant 1992, les chiffres restant ensuite relativement stables. Cela signifie que ce projet orienté vers les passagers a débuté par une phase de réduction considérable des subventions, au cours de laquelle les sociétés ont augmenté les tarifs et réduit leurs coûts, afin de faire face à la nouvelle situation. En Couronnes Norv giennes constantes, les tarifs ont augmenté d'environ 30% jusqu'en 1992, alors que les coûts étaient réduits d'environ 10%. L'effort de rationalisation s'est poursuivi après 1992, alors que le niveau des tarifs a été légèrement réduit. Dans notre analyse, nous nous sommes focalisés sur les conséquences à la fois commerciales et socio-économiques de la réduction des subventions aux transports publics à Oslo. Les analyses économiques de base, relativement simples, examinent la manière dont les réductions des subventions par véhicule-kilomètre ont été couvertes. Elles démontrent que, pour Oslo, l'augmentation des recettes et de la rentabilité est supérieure à la réduction des subventions par véhicule-kilomètre. Au total, 116% des réductions de subventions ont été couvertes par une réduction de 85% des coûts et 20% par des augmentations de tarifs. Oslo se distingue des trois autres villes (Bergen, Trondheim, et Troms ) où les diminutions de subventions ont été considérables, mais où environ 50 à 85%, seulement, des réductions ont été couvertes. Cela est lié au fait que dans plusieurs sociétés, la marge bénéficiaire était relativement bonne mais aussi que la réduction des subventions a été plus forte qu'à Oslo. A l'heure actuelle, à Bergen, Trondheim et Troms , les transports publics sont exploités pratiquement sans subventions.

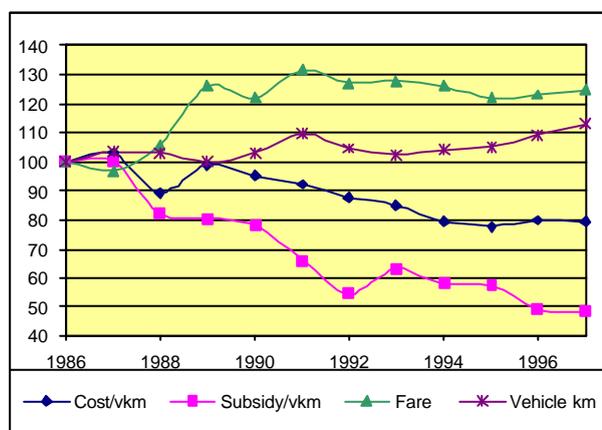


Figure 1: Development of cost, subsidy and revenue per vkm in Oslo Public Transport 1986-97 Real monetary terms, index 1986=100

Comme indiqué sur la figure ci-dessus, une proportion considérable de la réduction des subventions a été couverte par une augmentation des tarifs. Mais, en même temps, le réseau de transports a augmenté d'environ 10%. Pour évaluer véritablement l'efficience de ces réductions de subventions, il faut donc analyser les conséquences socio-économiques de ces changements, en tenant compte de leur effet sur la circulation automobile et sur les coûts supportés par les passagers actuels. Nous avons analysé les effets des modifications tarifaires et de service sur la demande et sur la qualité du service. L'analyse de la demande a révélé une élasticité des prix de -0.29 , et une élasticité de l'offre (véhicule-kilomètre per capita) de 0.40 pour Oslo, ces chiffres étant légèrement supérieurs pour les autres régions urbaines. Au total,

² Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Troms . Les subventions ont augmenté à Kristiansand.

les réductions de subventions ont provoqué d'abord une diminution d'environ 8% du nombre total de voyages par habitant jusqu'en 1992, puis une augmentation jusqu'en 1997. Au total, la diminution du nombre de voyages en transports en commun par habitant a été d'environ 4%, mais il y a eu une *augmentation* d'environ 4% entre 1992-97.

Economies nettes

L'évaluation des économies nettes réalisées à Oslo et dans les quatre autres villes est indissociable des répercussions de l'accroissement de la circulation automobile et de l'augmentation des coûts pour les usagers des transports en commun. Un examen global de la situation dans ces cinq régions urbaines montre que sur un total de 592 millions de NOK de réductions de subventions, les économies nettes ne représentent que 135 millions de NOK (22%) si l'on tient compte des augmentations des coûts pour les autres acteurs (Tableau S.1). Nous avons calculé que 78 % des réductions de subventions ont été réparties de la manière suivante : 77 millions de NOK (13%) ont été compensés par une augmentation du trafic automobile, 33 millions de NOK (6%) par une diminution des fréquences de dessertes et 347 millions de NOK (59%) par une augmentation des tarifs. Outre le fait que la réduction des subventions a amené une diminution de 7% du nombre de passagers, les usagers restants ont connu une augmentation tarifaire de 25%. Une proportion significative de la réduction des subventions a donc été "financée" par les passagers, ce qui a affaibli la compétitivité du secteur public. A long terme, cela pourra amener un nouveau déclin du nombre d'usagers.

Notre analyse montre également que dans un premier temps, jusqu'à 1992, les sociétés de transports ont enregistré un gain d'efficacité réel, alors qu'après 1992, les coûts ont été largement répercutés sur les passagers. Si nous examinons les cinq régions urbaines ensemble, nous constatons qu'il y a eu une perte d'efficacité de 20 millions de NOK après 1992. Ces calculs montrent qu'il y existait bien un potentiel d'amélioration de l'efficacité dans ce secteur mais qu'il a été exploité essentiellement avant 1992.

La situation est bien meilleure à Oslo où des améliorations d'efficacité, réelles et significatives, ont été réalisées tout au long de la période considérée. Au total, l'on a enregistré des économies annuelles de 141 millions de NOK, correspondant à 40% du total des diminutions de subventions. Dans le même temps, il faut avoir présent à l'esprit qu'à Oslo, la part des transports ferroviaires et par tramways est importante (environ 60%). Cela signifie que si, actuellement; les coûts sont faibles, c'est grâce à des investissements réalisés dans le passé. On peut donc légitimement supposer que, pour Oslo, les économies à long terme pourraient être inférieures à celles réalisées sur le court terme, que nous examinons ici et que cette différence est plus significative que pour les autres villes. Néanmoins, l'on a enregistré à Oslo une gain d'efficacité substantiel dans une période où il n'y a pas eu de réduction de subventions.

Table 1: Socio-economic consequences of changes in the public transport sector.¹ Mill 1997 NOK.

	SUM 5 TOWNS			Oslo		
	1986-92	1992-97	1986-97	1986-92	1992-97	1986-97
Changes in subsidies	-462	-129	-592	-352	-1	-353
Costs of increased road traffic	45	32	77	35	-1	34
Costs for passengers						
Increased travel time	-19	-12	-31			
Reduced frequency	-	33	33		-10	-10
Increased fares	251	96	347	206	-17	188
Net savings	-185	20	-166	-111	-29	-141

Développement d'un nouveau contrat de résultat

En 1999, une nouvelle étape de l'évolution devant nous amener à placer les clients au centre de nos préoccupations a été franchie, grâce à un nouveau contrat de résultat, établi entre la municipalité et Sporveien et fondé sur une étude des contrats alternatifs, effectuée par TØI (5). Cette étude avait essentiellement pour objet d'examiner la possibilité de mettre au point un modèle alternatif de subvention, se distinguant à la fois du système actuel et des procédures traditionnelles d'appel d'offre. Ce modèle, supposé constituer une incitation au développement de transports publics plus rentables et plus efficaces, doit prendre en considération les éléments suivants :

- ✓ Développement de produits "orientés vers la satisfaction de la clientèle"
- ✓ Développement de produits et planification à long terme
- ✓ Coordination du réseau routier dans le cadre d'une région intégrée pour les transports
- ✓ Objectifs chiffrés prévisibles et clairement définis

Nous avons étudié la possibilité de mettre au point des contrats de subvention subordonnés à la qualité, comportant des conditions et des dispositions en matière de financements publics. S'appuyant sur des objectifs commerciaux (maximisation des bénéfices), ces accords permettraient de développer un service optimal, dans l'intérêt de toute la société (3).

Ces contrats de subvention subordonnés à la qualité supposent que l'initiative commerciale, y compris en matière de planification à long terme et de développement des produits, reviendra aux sociétés de transports publics, tandis que des conditions strictes seront imposées par les autorités, pour ce qui est du respect des conditions et de la réalisation des objectifs.

Nous fondant sur les caractéristiques de base du marché des transports publics, nous avons élaboré un modèle de subvention encourageant à la fois une augmentation du nombre des passagers et l'amélioration de la satisfaction des usagers actuels.

Nos calculs indiquent qu'il est possible d'élaborer un contrat de subvention alliant efficacement des objectifs commerciaux pour la Société de Transports Publics d'Oslo et une optimisation socio-économique, dans le cadre des subventions actuelles. Cela représenterait un bénéfice pour la société d'environ 30 millions de NOK par an . Selon nos calculs, ce modèle de subvention permettrait une augmentation de 150% de la fréquence des services et une réduction de 50% de la capacité par départ.

Nécessité d'élaboration de contrats de qualité

Dans notre analyse, nous avons démontré que l'adoption d'un système de subventions subordonnées à la qualité a un effet de rationalisation considérable, en terme d'efficacité commerciale et productive. Toutefois cet effet dépendra :

- ✓ du niveau de liberté d'ajustement des tarifs et des services
- ✓ de la possibilité de rationalisation et de ré-affectation des ressources dans le temps.

Les détails d'un accord de subvention de ce type ainsi que de toutes les dispositions transitoires ou provisoires possibles doivent donc faire l'objet de négociation car ils affectent le niveau "optimal" de chaque élément de la subvention. Une description plus détaillée d'un nouveau modèle de subvention devra être élaborée lorsque ces paramètres seront déterminés.

Pour élaborer ce contrat de subvention, nous nous sommes concentrés sur des objectifs simples et clairs, ne nécessitant pas de calculs trop complexes. Notre analyse des contrôles Qualité actuels, dans le cadre de l'AS Oslo Sporveier, indique qu'il existe une base solide permettant le développement de cette forme de contrat, sans que des modifications de procédures majeures ne soient nécessaires. Grâce à des données provenant à la fois d'enquêtes

sur la satisfaction de la clientèle et sur les "garanties voyage" et portant sur des durées relativement longues, nous disposons d'une base solide pour évaluer la situation actuelle. Nous appuyant sur les analyses présentées dans ce document nous proposons de fonder essentiellement le développement des contrats de qualité sur les éléments suivants :

- ✓ Pression concurrentielle et niveau de liberté
- ✓ Subventions subordonnées à la qualité
- ✓ Conditions externes
- ✓ Dispositions provisoires

Cadre contractuel et exigences minimales pour les contrats de qualité

Nous proposons que la Municipalité d'Oslo définisse un cadre pour le contrat, spécifiant les conditions de qualité minimum devant être respectées. Ce cadre contractuel devrait prévoir un niveau de qualité minimum que les autorités souhaitent maintenir pour les prix, les services et l'accessibilité.

Nous proposons également que les éléments suivants soient inclus dans ce cadre :

- ✓ Maintien et extension du système de "Garantie Voyage"
- ✓ Utilisation de l'indice de satisfaction de la clientèle comme indicateur de qualité, ce qui permettrait au contrat d'être renégocié ou résilié si les indicateurs n'atteignaient pas un niveau spécifié.
- ✓ La couverture des zones, (définie par le nombre de stations ou d'arrêts de bus/tram par km²) ne devrait pas être inférieure à un niveau convenu.
- ✓ La tarification moyenne ne devrait pas dépasser un niveau prédéterminé.

En outre, la municipalité devra définir le niveau général de service et d'offre qui constituera la base de ce contrat de subvention.

Subventions subordonnées à la qualité

Dans le cadre de cet accord, nous proposons que les transports publics d'Oslo signent un contrat de subvention subordonné à la qualité avec la Municipalité d'Oslo. Les éléments essentiels en seraient :

1. La société de Transports Publics d'Oslo reçoit une subvention forfaitaire par kilomètre pour les dessertes régulières.
2. Les subventions varient selon que les prestations supplémentaires concernent les heures d'affluence seulement ou qu'elles sont incluses dans le service de base
3. Les responsables des Transports Publics d'Oslo peuvent déterminer le nombre de kilomètres bus/mé debate dans le réseau que la société exploitera en permanence
4. Pour des passagers transportés en heure de pointe, la société de transports publics d'Oslo recevra, en sus des recettes tarifaires, une subvention fixe par voyage/passager
5. Les subventions seront versées régulièrement sous la forme d'acomptes, sur la base d'une estimation provisoire. Le compte sera soldé à la fin de l'année, dès que toutes les données statistiques seront disponibles.
6. Dans ce cadre, la société de Transports Publics d'Oslo devra assurer son exploitation d'une manière autonome d'un point de vue financier et sera évaluée en fonction de ses résultats commerciaux, qui permettront l'octroi des subventions.

La municipalité doit assurer des conditions appropriées pour l'exploitation des transports publics

Nous suggérons que le contrat contienne une clause de responsabilité mutuelle à la fois pour la société de transports publics d'Oslo et la Municipalité d'Oslo, semblable à celle établie pour la ville suédoise d'Helsingborg. Cela suppose que la municipalité s'engage à prendre toutes les

mesures nécessaires pour parvenir aux objectifs définis en commun et prenne immédiatement en considération toutes les propositions de la société de Transports Publics d'Oslo susceptibles d'assurer une meilleure mise en œuvre du contrat.

Dispositions provisoires avec volonté de prorogation

Un contrat de ce type sera exigeant pour la société de Transports publics d'Oslo car celle-ci devra avoir une compréhension globale de la structure des coûts et de la demande en matière de transports. Les dispositions en matière de subvention encourageront un accroissement des services mais, parallèlement, la capacité par véhicule risque d'être réduite.

Pour qu'à long terme ce type de modèle permette d'obtenir tous les résultats attendus, il faut créer des conditions de stabilité permettant une restructuration des trajets et un remaniement de la flotte de véhicules. Cela confèrera à la société de Transports Publics d'Oslo un plus grand niveau de liberté dans les négociations au détriment des autorités politiques. Toutefois, cette liberté impliquera une plus grande responsabilité économique pour les services fournis.

Cela suppose la mise en place de dispositions provisoires, si un modèle de subvention doit être introduit. En effet, dans certains cas, la société de Transports Publics d'Oslo devra se conformer au contrat avant que la flotte soit modifiée, par conséquent il lui sera impossible de tirer pleinement partie, dès le début, de ce nouveau modèle de subvention. Ce "retard" et les coûts de restructuration doivent être pris en compte avant l'introduction de ce type de contrat.

Le Conseil Municipal d'Oslo a accepté les principes de base de cette forme de contrat de qualité. Dans un premier temps, le Conseil Municipal a approuvé une clause dans le budget de 1999, prévoyant qu'une proportion précise des subventions octroyées à la société de Transports Publics d'Oslo sera liée aux résultats. En sus d'une subvention fixe de 472 millions de NOK, un bonus de 37.3 millions de NOK, lié aux résultats, a été prévu, à condition que le nombre d'itinéraires ou de passagers augmente. Cette somme représente environ 7% des subventions maximales ou 8% du montant fixe. Cette disposition devra être réévaluée en permanence et les mesures prises entreront en vigueur pendant la deuxième moitié de 1999. Le Conseil Municipal a l'intention d'appliquer cette disposition également pendant l'an 2000. Cette expérience fera l'objet d'un rapport lors de la proposition de budget pour 2000.

Table 3.1: Subsidies to Oslo City Transport by basic and performance-dependent transfers: Source: Oslo City Council.

Purchase of service	Mill. NOK	Proportion
Basic amount	472,4	93 %
Maximum performance-dependent amount	37,3	7 %
Maximum subsidy	509,7	100 %

Critères de performance

Le Conseil Municipal a attaché une importance particulière aux mesures prises pour les périodes de forte densité de circulation/heure de pointe, fondées sur les critères suivants :

- ✓ Augmentation de la fréquence pendant les heures de pointe
- ✓ Augmentation de la capacité (places-kilomètre)
- ✓ Coût de démarrage
- ✓ Augmentation du nombre total de passagers

Le niveau d'incitation et les paiements maximums en 1999 sont présentés dans le tableau 3.2. Dans ce cas, un bonus de 1000 NOK est octroyé pour chaque départ supplémentaire en heure de pointe; 0.5 NOK par place-kilomètre supplémentaire et 4 NOK par passager supplémentaire. En outre, 1,5 millions de NOK ont été alloués pour une augmentation des frais de démarrage/marketing. Le tableau indique également les sommes maximales et les niveaux de base pour différents objectifs. On peut constater que la plus grande partie du bonus

est liée au nombre total de voyages (56%), tandis que les augmentations de fréquence et de capacité ont apporté, chacune, un bonus de 20%.

Table 3.2: Performance objectives and maximum limits for payments in 1999

Performance objectives	Incitement	Max limits	Proportion (%)
Rush hour departures	NOK 1000 pr departure	7 500 000	20
Place-kilometres	NOK 0.5 per place-kilometre	7 500 000	20
Passengers	NOK 4 per passenger	20 800 000	56
Start up costs		1 500 000	4
Sum		37 300 000	100

Il s'agit de la première étape de la mise en place d'un système de subvention subordonné aux résultats. En Norvège, des contrats de ce type sont développés dans deux autres régions, mais les conditions diffèrent. Il est important de comprendre le détail des structures des coûts et de savoir que la menace au recours à l'appel d'offre est réelle. Les expériences menées et l'évaluation de ces contrats nous incitent à penser que c'est la voie à suivre et nous nous réservons de proposer d'autres éléments susceptibles d'être inclus dans ce type de contrat. Néanmoins, nous considérons que l'essentiel doit être le développement des produits et l'amélioration de l'efficience prévus dans le cadre de ces futurs contrats pour les transports publics. A cet égard, "la menace de la concurrence" peut constituer un instrument plus efficace que les appels d'offre.

Jean GUILLOT
Directeur Général Adjoint
Syndicat des Transports d'Ile-de-France

**Les incitations financières à la qualité
dans les contrats.**

Syndicat des Transports d'Ile-de-France
9/11 Avenue de Villars
75007 Paris
France



Les incitations financières à la qualité dans les contrats

Exposé de Jean GUILLOT

Directeur Général adjoint du Syndicat des Transports d'Ile-de-France

1- Présentation des transports publics en Ile-de-France

- *Quelques chiffres*

- . 11 millions d'habitants
- . 6,7 millions de voyages effectués chaque jour par les transports en commun
- . 82 opérateurs de transports :
 - RATP (société publique nationale) : 75% du trafic
 - SNCF (société nationale des chemins de fer) : 17% du trafic
 - 80 sociétés privées exploitant des réseaux de bus : 8% du trafic

- *Présentation du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)*

Le STIF est l'autorité organisatrice des transports publics en Ile-de-France. Il rassemble l'Etat (50% des voix au conseil d'administration), le Conseil Régional de l'Ile-de-France et les huit départements constituant la Région.

- *Aspects financiers des transports publics en Ile-de-France*

Le coût des transports publics en Ile-de-France s'élève à 5,5 milliards d'Euros chaque année. Ce coût est financé par les voyageurs (2,1 milliards d'Euros), les entreprises de la Région qui paient une taxe spécifique pour le transport (2,1 milliards d'Euros) et l'Etat, la Région et les départements (1,3 milliard d'Euros).

2- Les contrats et la qualité de service des transports publics en Ile-de-France

Les pouvoirs publics ont décidé en 1999 de moderniser les relations entre le Syndicat des Transports Parisiens (STP), devenu depuis le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), et les entreprises publiques exploitant des réseaux de transports en Ile-de-France (RATP et SNCF). L'objectif était de responsabiliser davantage les entreprises et de récompenser véritablement les efforts accomplis, ce qui n'était pas le cas avec le système antérieur d'indemnité compensatrice venant automatiquement équilibrer les comptes des entreprises de transport en fin d'année.

Ces contrats, d'une durée de quatre ans, comportent plusieurs mécanismes d'incitations financières :

- sur la quantité de services effectivement offerte
- sur le volume des ventes réalisées par les opérateurs
- sur la qualité de service atteinte

- *Incitations financières liées à la quantité de services effectivement offerte*

Le contrat contient une description précise du service demandé. Par exemple, pour le métro, l'offre devra atteindre 42,75 millions de trains.kilomètres en 2000.

Si l'opérateur ne fournit pas ce niveau d'offre, une pénalité financière est appliquée. La pénalité commence à être appliquée à partir de 3% d'offre en moins. La pénalité s'accroît ensuite jusqu'à atteindre un niveau plafond lorsque l'offre est inférieure de 5% à l'objectif du contrat.

Questions :

- lorsqu'un service n'est pas assuré, ne faudrait-il pas évaluer son impact en distinguant selon qu'il s'agit d'un service à fréquence élevée ou au contraire s'il est peu fréquent. Par exemple, il est moins gênant pour les clients d'attendre 3 minutes supplémentaires sur le métro que 30 minutes sur certaines lignes de bus.
- il serait peut-être plus pertinent, du point de vue des clients, d'imposer à l'opérateur des services de remplacement plutôt que des pénalités financières.

- *Incitations sur le niveau des ventes*

La rémunération de l'opérateur dépend de la fréquentation. Le contrat contient un objectif de niveau de fréquentation, associé à un niveau de rémunération de référence. Cette rémunération pourra varier, dans une bande limitée en plus et en moins, en fonction des évolutions de la fréquentation, qui sont prises en compte dans la limite de plus ou moins 2% par rapport à l'objectif du contrat.

Questions :

- comment distinguer, dans le niveau de fréquentation, ce qui relève de la responsabilité de l'opérateur et ce qui est dû aux évolutions économiques générales
- ne prendre en compte les variations de la fréquentation que dans une bande de +/- 2% n'est-il pas réducteur ?
- ne faudrait-il pas laisser davantage de liberté à l'opérateur en matière de fixation des prix pour qu'il puisse mener une politique tarifaire lui permettant de maximiser sa fréquentation ?
- ne devrait-il pas y avoir d'autres incitations pour lutter contre la fraude ?

- *Incitations financières liées à la qualité de service*

Dans le contrat sont définis des indicateurs de qualité de service traitant de la ponctualité des trains, de la fiabilité du service, de la propreté des stations et des véhicules, de l'information dispensée aux voyageurs, de la disponibilité des équipements et de la qualité de l'accueil. Le contrat contient des objectifs pour chacun de ces indicateurs et en fonction des résultats obtenus (limités dans une bande de +/- x% par rapport à l'objectif), une pénalité ou une prime peut être versée à l'opérateur.

Indicateurs retenus pour :

- le métro et les services ferroviaires régionaux :
 - ponctualité (pourcentage de voyageurs arrivant avec moins de 5 minutes de retard)
 - qualité de la réception aux guichets
 - propreté des stations
 - disponibilité des distributeurs automatiques
 - disponibilité des escaliers mécaniques
- les bus
 - accueil du conducteur
 - information à l'arrêt (numéro des lignes avec plans de lignes, nom de l'arrêt, horaires de la ligne)
 - vitesse commerciale

Questions :

- faut-il pondérer tous les indicateurs par le nombre de passagers concernés ? C'est logique puisque, par exemple pour le retard d'un train, plus de personnes sont concernées si c'est à l'heure de pointe mais ce raffinement a un coût.
- comment mesurer la qualité de service d'une ligne de bus : le contrat prend en compte la qualité des arrêts et l'accueil par le conducteur, mais pas la ponctualité, car il est difficile de mesurer la responsabilité de l'opérateur
- que signifie qualité de l'information ? Dans le contrat avec la SNCF, la qualité de l'information correspond uniquement au nombre d'écrans en état de fonctionnement, ce qui ne couvre qu'une partie de l'information. Il faudrait pouvoir mesurer vraiment la qualité de l'information elle-même mais c'est évidemment très difficile.
- qui doit mesurer les indicateurs de qualité ? Dans le contrat, il est prévu que les indicateurs sont mesurés par les opérateurs et le STIF se contente de contrôler que les méthodes de mesure sont bonnes. Faut-il aller plus loin, notamment pour les indicateurs de qualité mesurant des grandeurs subjectives (ex. qualité de l'accueil) ?
- comment fixer le montant des pénalités et des primes ? Pour la RATP, le montant maximal des bonus de qualité de service ne représente que 0,3% de ses revenus annuels, et ceux pour l'augmentation des ventes 0,6%, ce qui est relativement faible. Cependant, des nouveaux comportements sont apparus depuis la signature du contrat
- comment prendre en compte les perturbations importantes (grèves) ? Les indicateurs de qualité de service ne sont pas mesurés en cas de perturbations importantes, mais celles-ci ont tout de même un impact financier sur les autres mécanismes incitatifs du contrat (offre et niveau des ventes).

Conclusion

L'introduction de mécanismes d'incitation financière dans les contrats a eu un effet globalement positif, même s'il est naturellement plus marqué pour le personnel d'encadrement des entreprises que pour le reste du personnel.

Le principal avantage du nouveau système est qu'il permet de parler des problèmes de manière objective et constructive entre l'autorité organisatrice et l'opérateur concerné.

William J. TYSON
Chairman Managing Director
TMG-GMPTE

Contrats et qualité des services :
Les partenariats de qualité à Manchester.

Greater Manchester Passenger Transport Executive
9 Portland Street
M 60 IHX
Manchester
United Kingdom



CONTRATS ET QUALITE DES SERVICES PARTENARIATS DE QUALITE A MANCHESTER

W-J. TYSON

*PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL, TRANSPORT MANAGEMENT GROUP, GREATER
MANCHESTER PASSENGER TRANSPORT EXECUTIVE*

INTRODUCTION

Pour comprendre le rôle des « partenariats de la qualité » en Grande-Bretagne, il est nécessaire de connaître le cadre institutionnels des transports publics. Il n'existe pas, dans ce pays, une autorité responsable globalement des transports publics. La plupart des services sont assurés par des opérateurs du secteur privé. Le rôle des autorités de transport est le suivant :

Signer des contrats de sous-traitance pour les services d'autobus socialement nécessaires mais non assurés commercialement par les opérateurs.

Sous-traiter avec les opérateurs ferroviaires (conjointement à l'autorité nationale) gérant les franchises pour les services de transports ferroviaires locaux.

Sous-traiter l'exploitation des systèmes ferroviaires légers lui appartenant.

Sous-traiter pour les systèmes légers sur rails qu'elles possèdent.

Fournir des informations sur tous les services aux passagers.

Administrer la politique de réductions tarifaires pour les personnes âgées, pour les handicapés et pour les enfants et verser aux opérateurs une indemnité compensatrice pour les manques à gagner et les frais supplémentaires qui leur incombent du fait de cette politique.

Fournir les "infrastructures" - gares routières, gares d'interconnexions, arrêts, abris, etc. - essentiellement sur le réseau d'autobus.

La situation est rendue encore plus compliquée et fragmentée du fait que les autorités organisatrices ne sont pas responsables du réseau routier interurbain ni de l'urbanisme qui relèvent de la compétence des municipalités. Le seul lien entre ces deux entités est que les conseillers constituant l'autorité organisatrice des transports sont nommés par les municipalités. Il n'y pas non plus un opérateur unique par zone : ainsi, dans le Grand Manchester il y en a presque 50.

Il est important de savoir qu'en dehors de Londres, l'autobus reste le principal moyen de transport. Dans le Grand Manchester, 90% des trajets en transports en commun sont effectués en autobus.

Dans ce contexte, aucune autorité ni organisation, opérant seule, n'est en mesure d'améliorer les transports publics. Pour un voyage en autobus:

L'autorité organisatrice fournit aux passagers les informations et les conditions de l'attente.

Les opérateurs déterminent les horaires, les trajets et les tarifs pour la plupart des services.

Les municipalités contrôlent le réseau routier interurbain et déterminent dans quelle mesure les autobus sont prioritaires à la fois sur le réseau routier interurbain et aux feux de signalisation.

Les municipalités prennent également les décisions concernant l'aménagement du territoire et la mesure dans laquelle les transports publics ont accès à ces infrastructures.

Par conséquent, seule une coopération entre les autorités et les agences concernées permet d'assurer la qualité du service. Cette constatation est à la base de la démarche de Partenariat de qualité.

LE PARTENARIAT DE QUALITE DANS LE GRAND MANCHESTER

C'est dans ce contexte que le partenariat de la qualité s'est mis en place dans la région du Grand Manchester. En 1997, un nouveau gouvernement a été élu sur la base d'un programme prévoyant une nouvelle politique des transports. Celle-ci était fondée sur la nécessité de réduire l'augmentation de la circulation automobile et de lutter contre les dégâts occasionnés par celle-ci à l'environnement, grâce à des mesures permettant aux transports publics de jouer un rôle plus important face à la demande globale de mobilité.

Toutefois, nous avons reconnu qu'il faudrait un certain temps avant que ces mesures puissent être élaborées et mises en œuvre. Pour l'instant, trois ans et demie après les élections, nous attendons encore l'approbation par le parlement d'une nouvelle législation sur les transports. En 1992, notre nouveau système ferroviaire léger (Metrolink) a été mis en fonctionnement et, au cours de ces dernières années, il a capté environ 20% des trajets effectués auparavant en automobile. C'est la preuve que les automobilistes peuvent accepter de prendre les transports en commun pour certains de leurs voyages, à condition qu'il s'agisse d'un service de qualité. En fait, le système Metrolink a pris plus de 55% de parts de marché pour les voyages entre la zone desservie et le centre de Manchester.

Comme je l'ai déjà dit, la plupart des trajets en transports en commun se font par autobus. Or, ce moyen de transport voyait sa clientèle diminuer en permanence. En outre, du fait de la concurrence entre les opérateurs de lignes d'autobus, les transports en commun n'étaient plus gérés comme un réseau mais comme une série de services en concurrence les uns avec les autres et non coordonnés. La conséquence fut que, non seulement l'objectif du secteur public visant à développer les transport en commun ne pouvaient être atteint, mais aussi que les bénéfices tirés par les opérateurs des investissements qu'ils avaient commencé à faire, pour proposer de nouveaux autobus, faiblement polluants et totalement accessibles, diminuaient.

Les discussions à un haut niveau entre les opérateurs des trois modes de transports et l'autorité GMPTE ont amené à la conclusion qu'il convenait d'agir pour améliorer la qualité globale du réseau de transport public et augmenter le niveau d'intégration. Cela devait se faire dans le cadre institutionnel existant et n'était possible que par le biais d'un partenariat.

Il en est résulté le lancement du Projet d'Intégration du Grand Manchester dont les deux objectifs essentiels sont :

Améliorer la qualité des transports publics

Les présenter comme un réseau intégré de haute qualité, facile à comprendre et facile à utiliser.

Ce projet, que je coordonne, vise à améliorer cinq aspects des transports publics :

L'information - qui constitue souvent la première barrière, et la plus importante, empêchant l'utilisation des transports publics

L'environnement d'attente - qui doit être de bonne qualité pour minimiser l'impact de l'attente sur les passagers (attente inévitable).

Les services - qui doivent être fiables, fréquents, faciles à utiliser, confortables et d'une durée concurrentielle face à d'autres moyens de transport.

Les tarifs - qui doivent être faciles à comprendre et adaptés au type de voyage effectué par les passagers.

Les correspondances et interconnexions - qui doivent être aussi faciles et confortables que possible et englober des possibilités d'intermodalité avec des automobiles privées et des taxis.

Ce projet a été lancé officiellement en août 1998 par le Ministre des Transports en exercice à cette époque. Il a bénéficié du soutien personnel du Vice Premier Ministre qui est chargé des politiques des transports.

Le principal instrument devant permettre d'atteindre les objectifs du projet est un accord de partenariat sur la qualité. Celui-ci fonctionne à deux niveaux.

Un accord général au niveau du comté qui engage les partenaires à prendre une série de mesures qui auront des répercussions sur l'ensemble du réseau et bénéficieront à tous les usagers des transports en commun.

Une série d'accords spécifiques pour des améliorations plus ciblées, par exemple des priorités accordées aux autobus et l'amélioration des correspondances concernant des trajets particuliers.

L'accord global inclut toutes les organisations intéressées par les infrastructures et l'exploitation de tous les modes de transport en commun :

L'autorité Organisatrice des Transports en commun

GMPTE - qui met en œuvre les politiques de l'Autorité Organisatrice

Les dix municipalités du Grand Manchester - qui contrôlent la majorité du réseau routier et le processus d'aménagement du territoire

L'Association des Opérateurs d'Autobus

Le principal opérateur de réseau ferroviaire

L'opérateur de Metrolink

Railtrack - qui possède l'infrastructure ferroviaire

L'Agence nationale du Réseau routier (Highways Agency) - qui contrôle le reste du réseau routier y compris les autoroutes

L'aéroport de Manchester

Cet accord global prévoit notamment :

Une meilleure information des passagers et des usagers potentiels

Le développement des ventes de titres de transport multi-modaux et multi-opérateurs

Des mesures d'incitation pour l'utilisation d'autobus faiblement polluants et totalement accessibles

Un accord pour que les modifications apportées aux services d'autobus le soient uniquement à des dates fixes

L'introduction et le développement d'un programme de priorité pour la circulation des autobus sur 200 km.

Des dispositions visant à améliorer les correspondances des passagers.

Les accords de zone sont encore en cours de finalisation et ils doivent prendre en considération les modifications législatives à venir ainsi que les lois actuelles sur la concurrence. Ils traitent en détail de l'amélioration des services dans des domaines essentiels notamment :

Priorité aux autobus dans l'ensemble d'une zone, avec des couloirs réservés et la priorité aux feux de circulation

Mise en place d'abris à tous les arrêts où cela est possible

Optimisation de l'emplacement des arrêts d'autobus et mise en place de nouveaux panneaux d'arrêt plus clairs
Développement de l'utilisation d'autobus faiblement polluants et à plancher surbaissé
Fréquence minimum constituant souvent une amélioration par rapport au niveau de service existant
Normes plus élevées pour ce qui est de l'accueil de la clientèle
Dispositions prévues pour l'information en temps réel aux arrêts principaux.

LES RESULTATS OBTENUS JUSQU'A PRESENT

Ce projet n'est mis en œuvre que depuis un peu plus de deux ans. Nous avons obtenu de nombreux résultats sur cette période : pour de plus amples détails, vous pouvez vous reporter au rapport annuel que je tiens à votre disposition (bill.tyson@gmpte.gov.uk). Parmi les réalisations, je citerai, entre autres :

Un nouveau centre d'appel téléphonique donnant des informations sur tous les transports. Celui-ci fournit actuellement également des informations sur les voyages entre la zone du Grand Manchester et d'autres régions et il est relié à un réseau national de centre d'appels. Dans l'avenir, il pourra donner en temps réel des informations indiquant où se trouve le prochain autobus. Ce système utilise un logiciel avancé de cartographie pour localiser les points de départ et d'arrivée et peut donner des indications pour trouver son chemin en direction et à partir des stations ou des arrêts les plus proches.

Information sur les horaires sur Internet.

Information sur les correspondances de trains et de tramways dans les horaires d'autobus

De nouvelles cartes dont une montre les liaisons entre les différentes parties du réseau pour lesquelles une interconnexion à haute fréquence est assurée.

Achèvement de la première ligne de bus de qualité, achèvement presque complet d'une deuxième et travaux en cours sur cinq autres.

Introduction de titres de transport à la journée disponibles auprès de tous les opérateurs et utilisables pour une certaine combinaison de modes de transport

Bus plus accessibles, faiblement polluants. Plus de 70% des trajets sont desservis par des autobus respectant les normes d'émission de rejets Euro 1 ou Euro 2 et presque 25% sont desservis par des autobus complètement accessibles.

Horaires disponibles pour tous les services

A l'heure actuelle, nous travaillons sur cinq programmes majeurs dans le cadre de ce partenariat :

Information des passagers dont l'objectif est de donner l'image d'un système d'information globale et de bonne qualité y compris des informations en temps réel pour tous les modes de transport

Lignes de bus de qualité - que nous avons déjà décrites

Correspondances - qui amélioreront les infrastructures et les informations de plus de 200 points du réseau

Cartes à puce - Cartes à puce sans contact qui seront introduites l'année prochaine pour des passagers bénéficiant de tarifs réduits subventionnés par l'Autorité Organisatrice. A cette occasion, les opérateurs se voient dotés de l'infrastructure nécessaire pour développer des projets de billetteries novateurs.

Systèmes ferroviaires comprenant l'entrée en service d'au moins trois prolongements du Metrolink et l'amélioration du réseau local ferroviaire.

Ces programmes seront mis en œuvre grâce à un grand nombre de projets auxquels participeront différents groupes de partenaires.

Le déclin du nombre de passagers des autobus a déjà été endigué et grâce à toutes ces mesures, les transports en commun devraient connaître un regain de popularité. Le nombre de passagers transportés par le train et Metrolink augmente déjà et la fréquentation des autobus devrait bientôt suivre cette tendance.

LE ROLE DE L'AUTORITE ORGANISATRICE DES TRANSPORTS

Cet article a déjà montré que l'Autorité Organisatrice et GMPTE (chargé de l'application de la politique de l'Autorité) ont joué un rôle essentiel dans le développement et la mise en œuvre du Partenariat de la qualité dans le Grand Manchester. L'autorité a été à l'origine du projet d'intégration et a fourni les ressources nécessaires pour sa coordination. Ce rôle lui a été dévolu du fait de sa position centrale dans le réseau de transports publics. Il faut noter en particulier que cette Autorité a une mission unique, contrairement aux municipalités, responsables d'un grand nombre de services : elle est uniquement responsable des transports en commun.

En outre, l'Autorité est responsable des transports publics pour la conurbation dans son ensemble. C'est donc le seul organisme pouvant avoir une vision stratégique de toutes les opérations et de tous les modes de transport dans la conurbation. Elle peut le faire sans être détournée de son chemin par d'autres impératifs.

Bien entendu, l'Autorité a dû procéder à un certain nombre d'ajustements. Le travail en partenariat avec des sociétés prestataires de service travaillant en sous-traitance pour GMPTE peut donner lieu à des tensions. C'est la raison pour laquelle le projet d'intégration a été organisé et appliqué à un niveau très élevé au sein de GMPTE, sous l'égide du Directeur Général.

L'Autorité Organisatrice et GMPTE ont joué un rôle essentiel lorsqu'il s'est agi de gagner le soutien des dix municipalités au partenariat et au programme de priorité aux autobus. Il a donc fallu assumer la responsabilité de coordonner le développement du programme de priorité aux autobus, en liaison avec les opérateurs et les municipalités.

On a également constaté une augmentation significative des activités de l'Autorité Organisatrice dans des domaines tels que l'information des passagers, qui ont connu un développement certain. Une partie de ces coûts a été assumée par les opérateurs et l'Autorité a augmenté les financements octroyés au projet d'intégration.

L'AVENIR

Comme je l'ai dit au début de cet article, le cadre législatif est sur le point d'être modifié et cela aura des répercussions significatives sur les activités de l'Autorité Organisatrice et de GMPTE. La nouvelle législation créera une "Autorité Locale des Transports" qui sera dotée de nouveaux pouvoirs. Dans les conurbations telles que le Grand Manchester, l'Autorité Organisatrice actuelle deviendra l'Autorité Locale de Transport. Citons parmi ses nouvelles attributions :

Le pouvoir de refuser aux opérateurs n'ayant pas signé d'accords de partenariat pour la qualité la possibilité d'utiliser des services tels que les priorités aux autobus, qui font partie intégrante du partenariat.

L'obligation de spécifier quelles informations doivent être fournies aux passagers sur les services d'autobus. Le niveau d'information requis doit être assuré par les opérateurs ou, s'ils ne le font pas, par l'Autorité qui peut le faire elle-même et répercuter raisonnablement les coûts encourus.

L'obligation d'élaborer une stratégie pour le développement de tous les services d'autobus dans leurs secteurs (et non plus uniquement ceux qui sont nécessaires socialement).

Le pouvoir de spécifier quels types de billet multi-opérateurs et multi-modaux doivent être fournis par les opérateurs. Cela implique pour les opérateurs, l'obligation de fournir ces billets.

Ces changements vont renforcer considérablement les capacités de l'Autorité à coordonner et intégrer le réseau. Toutefois, la plupart de ces services, et, en particulier, ceux liés à l'information et la billetterie sont déjà assurés dans le cadre du Partenariat pour la qualité. Selon toute probabilité, la démarche du partenariat continuera à être appliquée dans le Grand Manchester.

Si les Partenariats pour la Qualité ne parviennent pas aux objectifs assignés, la législation prévoit des Contrats de Qualité. Ceux-ci permettront à une autorité de signer un contrat avec un opérateur pour la fourniture exclusive de services sur un trajet ou dans une zone. Les autres opérateurs pourraient ne pas être autorisés à gérer un service sur ce trajet ou dans cette zone. Le gouvernement prévoit de n'utiliser cette possibilité qu'en dernier recours et l'autorisation du Secrétariat d'Etat est nécessaire avant que des dispositions de ce type ne soient introduites. Dans le cadre d'un Contrat de Qualité, l'Autorité peut décider des trajets, des horaires et des tarifs. Toutefois, des problèmes de transition considérables se poseront pour passer de la situation actuelle à celle régie par les Contrats de Qualité. Ainsi, dans une zone donnée, les opérateurs écartés risquent tout simplement d'interrompre leur service avant l'entrée en vigueur du contrat et il est très peu probable qu'ils investissent dans des véhicules dans cette zone pendant la période de transition. Reste à savoir quel sera le sort des ces Contrats de Qualité.

Ce qui est certain c'est que les Autorités Organisatrices joueront un rôle plus important. Elles sont investies de nouveaux pouvoirs mais aussi de nouvelles responsabilités. A mon sens, l'approche de partenariat continuera à être au cœur de la politique d'un grand nombre de régions y compris du Grand Manchester.

Conclusion par Georges DOBIAS

*Vice-Président délégué du Syndicat des Transports Parisiens
Président de l'EMTA*

J'aimerais tout d'abord remercier l'ensemble des participants et des intervenants à ce séminaire, qui ont témoigné par leur présence de l'intérêt du thème choisi pour ce premier événement public organisé par l'EMTA.

Nous avons pu entendre tout au long de cette journée des points de vue multiples et complémentaires. Autorités organisatrices des transports, opérateurs de réseaux, chercheurs, représentants de la Commission Européenne, tous nous ont confirmé l'actualité du thème des contrats, et cela partout en Europe.

C'est d'ailleurs le principal enseignement de cette journée. Le développement des contrats pour la gestion des réseaux de transports est une tendance lourde dans le paysage institutionnel des transports publics urbains en Europe. Les contrats apportent en effet des réponses parfaitement en phase avec les attentes des diverses parties prenantes :

- celles des autorités publiques, qui souhaitent pouvoir s'assurer que les fonds publics seront utilisés conformément à leur destination
- celles des opérateurs de transport, qui attendent des pouvoirs publics une attitude responsabilisante leur permettant de faire la preuve de leur savoir-faire et d'être rémunérés équitablement pour cela
- enfin, et surtout, celles des usagers-clients, qui sont attentifs au rapport qualité-prix des transports publics

Il est à cet égard tout à fait édifiant de constater que même le système anglais, reposant sur une dérégulation à l'opposé des approches concertées contractuelles, y recourt pourtant de plus en plus, par exemple par le biais des Quality Partnerships.

L'un des principaux avantages des contrats tient à leur grande capacité à s'adapter à des situations très diverses. Diversité dans leur objet tout d'abord. Le tour des métropoles européennes que nous avons accompli nous a permis de découvrir des contrats d'investissement, de concession, de gestion, de sous-traitance, de qualité, d'objectif, d'intégration tarifaire, etc. Diversité dans leurs modalités financières également, avec les contrats de gérance, à prix forfaitaire, à subvention forfaitaire, à incitations de type bonus-malus, etc. Chaque ville étant un cas spécifique, il est normal que chaque ville ait recours à une forme particulière de contrats. Et pourtant, dans cette extrême diversité des situations, il apparaît quelques invariants, tels que l'importance apportée à la satisfaction du client, à l'adaptation du service aux besoins et à sa qualité, à la responsabilisation des acteurs et à la transparence de leurs relations.

Mais pour être véritablement utile, un contrat doit prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation. Autant l'opérateur que l'autorité ont besoin de disposer d'indicateurs précis de manière à savoir en permanence si la réalité est en phase avec les objectifs du contrat. La possibilité d'apporter des correctifs en cours de réalisation doit être intégrée au contrat, afin d'éviter d'éventuelles tensions entre les parties.

La contractualisation est un processus progressif et les exemples de Bruxelles et de Paris montrent bien qu'il y a un véritable effet d'apprentissage pour la mise en œuvre de contrats. Il est rare de tout réussir dès la première fois et il ne faut pas craindre de tirer des enseignements afin de corriger certains aspects lors de la renégociation des contrats.

Etant donné les qualités nombreuses des contrats, il n'est pas surprenant que la Commission Européenne souhaite une généralisation de ce mode de régulation, conforme à l'esprit et aux exigences du marché unique européen, notamment en matière d'encadrement strict et de transparence des aides publiques aux entreprises. De plus, la démarche contractuelle, qui conduit nécessairement à mieux définir la qualité de service, accroît ainsi l'attractivité des transports publics. La généralisation des contrats, qui constituent un facteur important de promotion d'une mobilité durable dans les villes européennes, est donc en phase avec les objectifs affichés par l'Union Européenne en matière de réduction des gaz à effet de serre.

La question de la mise en concurrence des opérateurs pour l'octroi d'un contrat est bien entendu un aspect fondamental. Outre les critères de choix de l'opérateur – il y a un consensus en faveur d'une approche multi-critères permettant de sélectionner le mieux-disant – se pose avec acuité le problème de la transparence et de l'avantage dont bénéficie l'opérateur en place. Il revient aux autorités de prendre les dispositions nécessaires pour que les appels d'offres permettent véritablement de faire jouer la concurrence et donc de choisir les propositions offrant le meilleur rapport coût-qualité.

Les contrats constituent donc bien un outil précieux au service d'une gestion efficace des réseaux de transports publics. C'est pourquoi l'EMTA va poursuivre ses travaux sur ce thème au cours des prochains mois.