

Quelle organisation des transports publics dans les métropoles ?

S. Lecler

Association des autorités responsables des transports des métropoles européennes (EMTA)

RESUME : Bien que les transports publics jouent un rôle primordial dans les grandes agglomérations, leur organisation pose généralement de nombreuses difficultés (réseaux multi-modaux exploités par plusieurs entreprises, multiples autorités publiques concernées). Malgré les grandes disparités existant entre les villes d'Europe, on peut relever certaines caractéristiques communes en matière d'organisation des réseaux de transport : séparation claire des responsabilités entre l'autorité publique chargée de l'organisation des réseaux et les entreprises chargées de l'exploitation, décentralisation de la prise de décision au niveau local, coopération entre les autorités concernées au sein de structures publiques de concertation, et enfin généralisation des contrats de service public entre les autorités et les exploitants, avec un recours de plus en plus fréquent à la mise en concurrence pour l'octroi des contrats.

ABSTRACT : Although public transport systems play a fundamental role in large urban areas, their organisation is often complex (multi-modal networks operated by several companies, multiplicity of public authorities concerned). In spite of the great differences between the European cities, some common characteristics can be identified as far as their public transport systems are organised : clear separation of responsibilities between organising authorities and operators, decisions taken at the local level, co-operation between the public authorities involved through *ad hoc* public bodies, and, lastly, generalisation of public service contracts between authorities and operators, increasingly awarded through tendering procedures.

1 CONTEXTE DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS PUBLICS DANS LES METROPOLES

1.1 *Les transports publics jouent un rôle vital dans les métropoles*

Les grandes villes ne sont pas viables sans réseaux de transport public. La densité élevée d'habitants et d'emplois fait de l'espace un bien rare. Aussi, le transport public, qui offre le meilleur ratio de consommation d'espace par voyageur, est la meilleure réponse aux besoins de mobilité dans les zones densément peuplées.

Par ailleurs, les grandes agglomérations souffrent de manière importante de la congestion et des nuisances causées par l'usage excessif de l'automobile (pollution, bruit, accidents, qui affectent la vie de milliers de personnes).

1.2 *Mais leur organisation est également très complexe dans de tels contextes*

Les réseaux de transport public des grandes villes sont le plus souvent multimodaux, avec des réseaux ferrés lourds jouant un rôle de desserte intra-urbaine. Il existe donc un fort besoin d'intégration des différents modes, au plan technique (organisation des correspondances), logique (existe-t-il une hiérarchie entre les modes, l'un est-il conçu pour rabattre les voyageurs vers un autre, etc.) et tarifaire (un même titre de transport valide sur différents modes).

Les services sont généralement exploités par plusieurs opérateurs, d'où, là aussi, un fort besoin d'intégration (horaires, tarifs, correspondances, information, marketing, etc.). La complexité est accrue par le fait que, dans certaines villes, il peut y avoir coexistence entre des opérateurs privés et d'autres publics, tandis qu'ailleurs, des opérateurs en situation de monopole peuvent cohabiter avec des sociétés

exploitant des lignes sur la base de contrats à durée limitée.

Les responsabilités pour l'organisation des transports publics sont généralement partagées entre différents niveaux d'autorités chargées de la planification urbaine et des politiques de mobilité (municipalités, aire métropolitaine, région et parfois en plus les gouvernements nationaux), dont il importe de coordonner les actions.

1.3 *Les modèles théoriques d'organisation des transports publics*

L'organisation et la gestion du transport public comportent un niveau stratégique, en charge de la définition des objectifs généraux de la politique, un niveau tactique, responsable de la définition de l'offre conformément aux objectifs fixés par le niveau stratégique (quantité et qualité des services offerts) et enfin un niveau opérationnel, responsable de la production des services. Si le niveau stratégique est généralement entre les mains des autorités publiques et le niveau opérationnel dans celles des entreprises de transport, appelées de ce fait opérateurs, la situation est plus délicate pour le niveau tactique, comme nous le verrons plus loin.

Une deuxième classification possible s'appuie sur l'organisme qui a le droit d'initiative pour apporter des modifications à l'offre de services. Selon qu'il s'agit plutôt de l'autorité ou de l'opérateur, on obtient les schémas suivants :

- la production directe des services par l'autorité (régie), lorsque l'autorité est responsable à la fois de la définition et de la fourniture des services
- la gestion déléguée lorsque l'autorité demande aux opérateurs de fournir des services qu'elle a elle-même définis
- les systèmes d'initiative au marché, mais régulés, lorsque les opérateurs ont le pouvoir d'initiative mais doivent au préalable obtenir une autorisation de l'autorité
- et la libre concurrence lorsque les autorités ne peuvent pas interférer dans les services librement produits par des opérateurs

Une dernière typologie s'appuie sur la mise en œuvre de la concurrence, c'est à dire au fait que les opérateurs disposent ou non de droits exclusifs, permettant de distinguer entre les marchés fermés, qui peuvent être publics ou privés (services de bus dans la grande banlieue parisienne), la concurrence régulée, dans laquelle des droits exclusifs sont accordés pour une durée limitée après mise en concurrence (appels d'offres) et enfin les marchés ouverts, dans lesquels les opérateurs peuvent exploiter librement des services sans être protégés par des droits exclusifs sur ces lignes.

Il est à noter que l'existence dans un pays de tel ou tel modèle dépend du cadre institutionnel et des traditions administratives du pays concerné, de ses traditions dans le domaine de la gestion des services publics, du niveau des concours publics qui peuvent être consacrés aux transports collectifs par les autorités, et enfin de la compétence et du pouvoir des opérateurs de transport.

2 PORTRAIT DES AUTORITES RESPONSABLES DES TRANSPORTS DANS LES METROPOLES EUROPEENNES

2.1 *Responsabilité de l'organisation des réseaux de transport public*

Trois principaux cas de figures peuvent être distingués dans les villes européennes :

- les aires métropolitaines dans lesquelles la responsabilité de l'organisation des transports publics est une compétence des autorités locales de droit commun (communes principalement). Une telle situation s'observe dans les aires métropolitaines dont les réseaux de transport ne sont pas intégrés (chaque municipalité est responsable des services de transport au niveau communal et l'autorité régionale est responsable des liaisons régionales – ex : Varsovie) et dans les agglomérations gérées par une autorité métropolitaine unique (ex : Bruxelles, où le transport public est une compétence du gouvernement régional).
- les aires métropolitaines dans lesquelles les opérateurs ont la responsabilité de l'organisation des réseaux de transport public. Cette situation est fréquente dans les villes disposant de puissants opérateurs publics en monopole. Ainsi, à Milan, la Municipalité a signé un contrat de service avec la compagnie municipale ATM prévoyant que c'est à l'opérateur qu'incombe la responsabilité de l'organisation, de la gestion et du développement des réseaux de transport public.
- les aires métropolitaines disposant d'une structure spécialement chargée de l'organisation des réseaux de transport public (UK, D, F et E)

Au Royaume-Uni, il existe une séparation formelle entre le niveau stratégique (Passenger Transport Authority, composé de représentants des communes) et le niveau tactique (Passenger Transport Executive – PTE, responsable de la mise en œuvre des politiques). Ces structures, créées en 1968 pour les principales agglomérations du pays (Manchester, Birmingham, etc), ont vu leur rôle évoluer de manière significative avec la déréglementation du secteur du transport en 1986. Auparavant, les PTEs exploitaient

les réseaux eux-mêmes, mais cette compétence a été transférée aux opérateurs privés. Les autorités ont toutefois conservé des compétences importantes (planification des services, propriété des arrêts de bus, financement des tarifs sociaux, information des voyageurs).

En Allemagne, les opérateurs publics ont été, dans les années 80, à l'initiative de la création de structures de coordination ("Verkehrsverbund"), qui ont ensuite évolué afin de devenir de réelles autorités, indépendantes des opérateurs. Ainsi, à Francfort, le Frankfurter Verkehrsverbund, association des opérateurs de transport de l'agglomération, a été remplacé en 1994 par le Verkehrsverbund Rhein-Main, qui rassemble les autorités locales (communes et Land) et achète des services aux opérateurs.

En France, le concept d'autorité organisatrice, défini par la Loi d'Organisation des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982, peut s'appliquer aussi bien aux autorités locales de droit commun qu'à des structures spécifiques de coordination, comme c'est le cas à Lille (Syndicat mixte), Lyon (SYTRAL) et Paris (STIF). La LOTI prévoit que les autorités organisatrices peuvent choisir d'exploiter elles-mêmes les réseaux (régie), ou bien d'en déléguer la gestion à des entreprises au moyen de procédures de mise en concurrence, ce qui est fait dans 90% des cas, avec l'exception notable de Marseille.

Enfin, un modèle espagnol est en train d'émerger avec la création récente d'autorités de coordination à Madrid (CTM), Barcelone (ATM), Valence (ETM).

2.2 Caractéristiques des autorités organisatrices des transports publics

2.2.1 Des structures récentes, et présentant de grandes disparités

Les autorités organisatrices des aires métropolitaines européennes sont des structures récentes. Deux tiers des autorités étudiées ont en effet été créées après 1980.

Fig. 1 : Date de création des autorités organisatrices des transports publics dans les métropoles européennes

Ville (autorité)	Date de création	Ville (autorité)	Date de création
Amsterdam (ROA)	1993*	Londres (TfL)	2000
Athènes (OASA)	1977	Lyon (SYTRAL)	1983
Barcelone (ATM)	1997	Madrid (CTM)	1985
Berlin (VBB)	1996	Manchester (GMPTE)	1968
Bilbao (CTB)	1975**	Munich (MVV)	1975
Brême (VBN)	1989	Newcastle (Nexus)	1968
Cologne (VRS)	1987	Paris (STIF)	1959
Copenhague (HUR)	2000*	Prague (ROPID)	1993

Dublin (DTO)	1995	Rhin-Ruhr (VRR)	1990*
Francfort (RMV)	1994	Sheffield (SYPTTE)	1968
Glasgow (SPT)	1973	Stuttgart (VVS)	1978
Hambourg (HVV)	1996*	Valencia (ETM)	2000
Helsinki (YTV)	1996*	Vienne (VOR)	1984
Leeds (Metro)	1985	Zurich (ZVV)	1990
Liverpool (Mersey-travel)	1968		

* date de création de l'autorité sous sa forme et avec ses responsabilités actuelles

** sa mission initiale était la construction du métro. L'intégration des services et des tarifs a débuté en 2000

Les aires géographiques et les populations couvertes par les autorités organisatrices peuvent différer sensiblement, avec deux autorités géantes se détachant de l'ensemble :

- le Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (Berlin), qui couvre 30,000 km² (pour 6 millions d'habitants)
- le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (Paris), qui organise des réseaux de transport public desservant plus de 11 millions d'habitants (sur 12.000 km²).

Le nombre d'entreprises que les autorités sont chargées de coordonner varie de quelques unes (Amsterdam, Bruxelles, Rome) à 100 et plus (Paris et Francfort).

Les ressources humaines des autorités varient également énormément et ne reflètent pas toujours la compétence territoriale ou modale de l'autorité (de moins de 30 employés à Barcelone et Zurich jusqu'à plusieurs centaines à Stockholm et en Grande-Bretagne). De même, au plan financier, les budgets des autorités varient de quelques millions d'euros jusqu'à plus de 3 milliards d'euros dans le cas de Paris. Ces disparités s'expliquent par les différences dans l'organisation des flux financiers, par le fait que toutes les autorités n'ont pas les mêmes compétences, et enfin par les niveaux différents de couverture des charges d'exploitation par les recettes des voyageurs selon les villes.

2.2.2 Implication des gouvernements nationaux et des usagers

Dans la plupart des pays d'Europe, l'organisation des réseaux de transport public urbain est une compétence locale, dans laquelle n'interfèrent absolument pas les gouvernements nationaux (D, I, UK). On trouve toutefois des exceptions à ce principe, surtout dans certaines villes capitales (Madrid, Paris), dans les Etats centralisés ou possédant une seule grande ville (Athènes, Dublin) et dans les villes où les réseaux de transport public sont exploités par des entreprises nationales (Athènes, Paris).

Cependant, la tendance actuelle va dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités dans

le transport public, comme l'illustre la création en 2000 de Transport for London, autorité présidée par le Maire de Londres et ayant hérité des compétences de London Transport, organisme relevant auparavant du ministre britannique du transport. De même, à Paris, le Syndicat des Transports Parisiens est devenu le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) à la fin 2000 avec l'entrée du Conseil Régional élu dans son conseil d'administration.

Par ailleurs, les progrès de la démocratie et la nécessité d'améliorer la gestion des services publics conduisent actuellement à une plus grande implication de l'ensemble des parties prenantes du transport public (entreprises exploitantes, associations d'usagers, organisations syndicales, employeurs et acteurs économiques, etc.). Ainsi, à Paris, la réforme du STIF en 2000 a permis la création d'un "comité des partenaires du transport public" qui est consulté par le STIF sur les questions d'investissements, de tarification et de qualité des services. A noter qu'à Liverpool, l'autorité (Merseytravel) est conseillée par un "Women's Forum", qui veille à la prise en compte des besoins spécifiques des femmes concernant le transport public.

2.3 *Quelles compétences pour les autorités organisatrices ?*

2.3.1 *Compétence territoriale*

On retrouve dans l'organisation des transports publics des aires métropolitaines l'opposition classique entre les pays centralisateurs (une seule autorité responsable de l'ensemble des transports publics de l'agglomération, comme à Londres, Paris et Stockholm) et ceux davantage habitués au partage des compétences entre différents niveaux d'autorités publiques (communes responsables des services intra-communaux et régions des liaisons régionales, comme c'est le cas en Allemagne ou à Amsterdam).

2.3.2 *Compétence modale*

Bien que l'intégration complète soit souhaitable, certaines autorités organisatrices n'ont pas de compétence sur l'ensemble des modes de transport public desservant leur territoire. Le problème le plus fréquent concerne les services ferroviaires, qui jouent pourtant un rôle fondamental dans le transport de voyageurs dans les aires métropolitaines. Ainsi, bien que possédant une compétence très étendue (taxis, péage urbain, réseau routier métropolitain), Transport for London n'a pas de réel pouvoir sur les compagnies ferroviaires desservant Londres dans le cadre de franchises accordées par le régulateur na-

tional SRA. A l'inverse, les autorités de Madrid, Paris, Prague, Francfort ou Stockholm ont une compétence embrassant tous les modes, permettant une bonne coordination avec le ferroviaire.

2.3.3 *Compétence pour les services de transport spécifiques*

En plus des services réguliers, certaines autorités ont également la responsabilité de services destinés à des clientèles spécifiques (handicapés, touristes, écoliers, etc.). Ainsi à Paris, le STIF autorise des services de bus réguliers conçus spécialement pour les touristes (Open Tour), tandis qu'à Londres, Transport for London organise l'offre de transport pour les personnes à mobilité réduite.

Dans certaines villes, les autorités organisatrices des transports publics sont responsables du développement des services de transport à la demande ("demand responsive transport"), qui constituent une alternative intéressante à la voiture individuelle dans les aires de faible densité, et sont particulièrement adaptés aux personnes à mobilité réduite (Dial-a-Ride à Londres, Optibus à Lyon, Allobus Roissy à Paris).

2.3.4 *Compétence pour d'autres composantes de la mobilité urbaine et pour la planification de l'usage des sols*

Le programme de recherche européen ISOTOPE (1997) recommandait que les autorités des transports publics soient responsables de l'ensemble des composantes de la mobilité urbaine et puissent être, au minimum, associées à la planification de l'usage des sols. On trouve malheureusement encore peu d'exemples de ce type, à l'exception de:

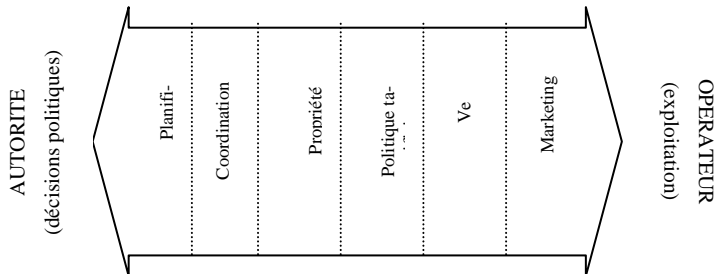
- Transport for London, responsable, outre l'organisation des réseaux de transport public du Grand Londres, des taxis, des routes métropolitaines, du péage urbain, et du développement de la marche et du vélo.
- Dublin, où les pouvoirs publics réfléchissent à la création d'une agence stratégique des transports et de l'usage des sols, qui serait responsable de la planification pour ces deux domaines connexes, ainsi que de la gestion des contrats avec les exploitants

Enfin, le développement de l'intermodalité entre les transports publics et la voiture individuelle peut être du ressort de l'autorité organisatrice, comme c'est le cas à Paris avec la politique des parcs relais, qui comptent 107.000 places de stationnement grâce à l'implication constante du STIF dans ce domaine depuis plusieurs années (subventions).

2.4 Quel partage des tâches avec les exploitants ?

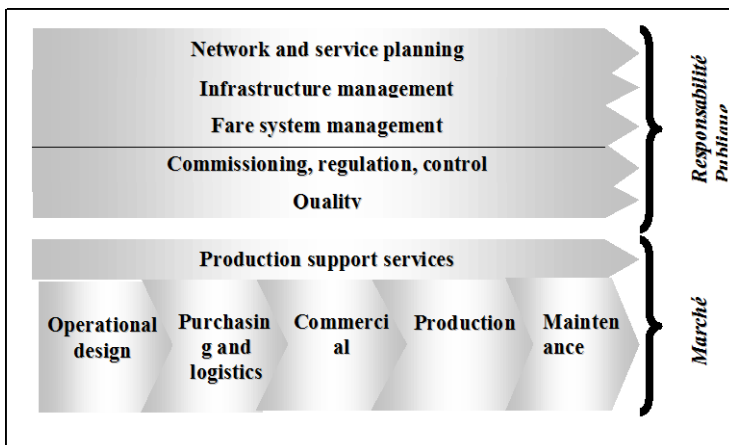
Certaines missions peuvent être attribuées assez logiquement soit à l'autorité organisatrice (tâches stratégiques) soit à l'exploitant (fourniture des services). En revanche, celles qui relèvent du niveau tactique peuvent être allouées de manière distincte selon les villes

Fig. 2 Répartition des tâches du niveau tactique



La signature de contrats entre l'autorité et les exploitants est un moyen de déterminer précisément quelles seront les tâches de chacun. Le schéma suivant illustre les choix qui ont été faits dans le cas de Rome :

Fig. 3 : Organisation du transport public à Rome



2.5 Quelles relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs ?

Le principal fait marquant des évolutions actuelles est la généralisation rapide des contrats entre les autorités organisatrices et les entreprises exploitantes, concernant plus de 80% des villes étudiées contre à peine la moitié il y a dix ans. Même le Royaume-Uni, dont la déréglementation de 1986 a rendu les contrats superflus, y a de plus en plus recours, notamment pour améliorer la qualité des services fournis par les opérateurs privés.

Les contrats sont de deux types :

- contrats d'exploitation, par lesquels des autorités demandent à des opérateurs d'exploiter des ré-

seaux dont elles ont la responsabilité. Ces contrats sont généralement accordés après mise en concurrence (Lyon, Londres).

- contrats conclus entre une autorité organisatrice et un exploitant en situation de monopole afin de clarifier des responsabilités de chacun et, pour l'autorité, d'obtenir le meilleur service au meilleur coût de la part de l'opérateur que l'autorité ne peut pas, ou ne souhaite pas, mettre en concurrence avec d'autres (Bruxelles, Genève, Paris).

Ces deux catégories comprennent généralement des mécanismes incitatifs de type bonus-malus assis sur la qualité des services fournis par l'exploitant.

3 TRANSFERABILITE DE L'EXPERIENCE EUROPEENNE

Les développements qui précèdent, bien que tirés de l'expérience européenne, valent aussi pour tout autre contexte géographique ou culturel. L'agglomération de Bangkok constitue un exemple particulièrement parlant des difficultés posées par l'absence d'autorité organisatrice unique. Ainsi, deux projets de métro y ont été développés quasiment simultanément, l'un par la ville de Bangkok (Sky Train, aérien), et l'autre par le gouvernement thaïlandais (MRTA, souterrain) du fait de l'insuffisante coordination des politiques de l'Etat et de la ville de Bangkok. Dans d'autres pays, la croissance rapide des agglomérations entraîne un besoin de coordination entre l'ensemble des municipalités constituant l'aire urbaine. Or on constate que sans structure *ad hoc*, cette coopération est généralement difficile à mettre en place.

La complexité des cadres institutionnels et la dilution des responsabilités entre divers organismes publics n'est pas, loin s'en faut, une spécificité européenne. Le modèle européen d'autorités organisatrices de transport permet d'apporter une réponse institutionnelle à cette difficulté, afin de garantir une cohérence des politiques publiques.

En acceptant de se dessaisir, en apparence du moins, d'une partie de leur pouvoir, au profit d'un organisme dans lequel elles sont représentées, les autorités publiques constituant les aires métropolitaines prouvent en réalité que la qualité du service offert à leurs citoyens est leur principale préoccupation.

Mais certaines conditions doivent être remplies pour que ces autorités métropolitaines chargées de l'organisation des réseaux de transports publics puissent jouer pleinement et efficacement leur rôle :

- disposer de ressources financières cohérentes avec les responsabilités confiées

- avoir une compétence multi-modale, incluant les réseaux ferroviaires
- être compétent pour l'exploitation, mais aussi pour le choix des projets d'investissement
- associer autant que possible les usagers à la prise de décision
- associer les collectivités publiques concernées par l'organisation des transports publics métropolitains, et leur donner au sein de l'autorité organisatrice un poids calculé selon des critères objectifs (nombre d'habitants, pourcentage des réseaux de transport public, financements publics apportés)
- être la seule autorité publique liée contractuellement avec les entreprises de transport, de manière à ne pas diluer les responsabilités, au profit des transporteurs qui peuvent ensuite utiliser cette dilution

4 CONCLUSION

En dépit des nombreuses disparités mises en lumière concernant l'organisation des transports publics dans les métropoles européennes, un certain nombre de points communs ont pu être identifiés, qui gardent de leur pertinence même dans d'autres contextes géographiques et culturels :

une distinction claire des responsabilités entre les autorités organisatrices et les sociétés exploitantes est fondamentale

la responsabilité de l'organisation des réseaux de transport public doit être une compétence locale

l'intégration des réseaux de transport public est un facteur clé de succès incontournable, et doit être au cœur des missions des autorités organisatrices

une tendance à la généralisation des contrats entre les autorités organisatrices et les opérateurs est en cours, de manière à obtenir une implication plus forte des exploitants, notamment sur la qualité de service et enfin un recours de plus en plus fréquent à la concurrence pour l'octroi des contrats, tendance qui devrait devenir la règle avec la prochaine adoption d'un projet de règlement européen visant à supprimer les monopoles dans le domaine du transport public.

REFERENCES

Improved Structure and Organisation of Transport Of Passengers in Europe (ISOTOPE) 1997, Programme de Recherche Européen, Rapport final

Quality Approach in Tendering / contracting Urban Public Transport Operations (QUATTRO) 1998, Programme de Recherche Européen, Rapport final

EMTA 2000, Actes du séminaire "Les contrats: un outil au service des autorités organisatrices des transports publics ", Rome, 23 novembre 2000

EMTA, 2001 Actes du séminaire "Quelles autorités organisatrices des transports publics dans les métropoles européennes ?", Barcelone, 8 novembre 2001

Kaufmann, V. 1997, Accessibilité automobile et fréquentation d'un centre-ville - Etude comparée de six agglomérations françaises et suisses, Recherche Transport Sécurité No 55

Lamas, B. 1999, Coordinar el transporte publico en las grandes ciudades, Lineas del Tren, 207, 6-13

NEA 1998, Examination of Community Law relating to the Public Service Obligations and contracts in the field of inland passenger transport

Conférence Internationale: L'organisation du transport urbain en Europe : évolutions actuelles et perspectives (Bruxelles, 27-28 novembre 2000)

Commission Européenne 2002, Projet de Règlement Européen relatif à l'action des Etats Membres en matière d'obligations de service public et de contrats de service public dans le domaine du transport de voyageurs par chemin de fer, route et voies navigables (Juillet 2000 pour la version initiale, Février 2002 pour la version modifiée après le vote du Parlement Européen)

L'organisation des marchés et les dispositions réglementaires du transport public dans la Communauté européenne, Transport Public, Avril 2001

Autorités organisatrices des transports de personnes dans les agglomérations, Bulletin de l'observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, N°2, Dec. 2000