

**VERS UNE RÉFORME DES SYSTÈMES DE TRANSPORT URBAIN :  
THÈMES D'INTERVENTION**

**Rosário MACÁRIO**  
**Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa**  
**TIS.PT, Consultores em Transportes Inovação e Sistemas, s.a.**  
**LISBONNE**  
**PORTUGAL**



## SOMMAIRE

1. INTRODUCTION.....	125
2. PROBLÈMES D'ORIENTATION DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS : RAISONS HISTORIQUES.....	126
3. LA STRUCTURE COMPLEXE DES SYSTÈMES DE MOBILITÉ URBAINE .....	128
4. COMPRENDRE LES INTERACTIONS À L'ŒUVRE DANS LE SYSTÈME.....	132
4.1. Définition des systèmes de mobilité urbaine du point de vue territorial .....	132
4.2. L'intérêt collectif.....	134
4.3. Caractéristiques communes des processus de prise de décision des agents .....	136
4.4. Cadre réglementaire et régimes d'accès au marché.....	137
4.5. Les relations contractuelles dans le système de transport en commun.....	142
4.6. Différends et risques.....	147
4.7. Politiques de tarification et de financement.....	150
5. CONCLUSIONS .....	153
NOTES .....	156
BIBLIOGRAPHIE.....	158

Lisbonne, septembre 2006



## 1. INTRODUCTION

La notion d'« urbain » recouvre un ensemble de composantes interdépendantes, notamment : la taille et la densité de la population ; l'organisation du territoire, de même que l'organisation économique et sociale ; diverses fonctions et interactions institutionnelles ; les valeurs sociales de la population ou le degré de « civilité » (souvent appelé « urbanité »), etc. En outre, la généralisation de la connectivité interurbaine, c'est-à-dire l'effet de conurbation<sup>1</sup> croissant, intervenue au cours des dernières décennies, a nécessité une nouvelle définition de la notion, l'accent étant mis sur les interactions et les relations fonctionnelles plutôt que sur les critères géomorphologiques. Comme l'ont fait remarquer Hall (1969, p. 408-435) et Hart (2003, p. 102-123), de nombreux déplacements considérés il y a quelques décennies comme régionaux s'inscrivent maintenant à l'intérieur d'agglomérations urbaines et parfois même au-delà des frontières nationales, comme c'est le cas par exemple des déplacements entre les zones urbaines de Belgique et des Pays-Bas ou encore de la France, de l'Allemagne et de la Suisse.

De fait, certains auteurs définissent la ville comme un espace collectif fonctionnel, représentant une zone autonome de marché social et de marché d'emploi caractérisée par des fréquences élevées d'interaction (Frey et Speare, 1995, p. 139-190)<sup>2</sup> et Hawley, 1971, p. 149-150). Les notions d'interaction et d'interdépendance sont présentes dans la définition des systèmes propres à de nombreuses disciplines, de la biologie à la gestion, mais s'agissant d'urbanisme et, partant, de mobilité urbaine, ces notions acquièrent une dimension interdisciplinaire.

Nous définissons le système de mobilité urbaine comme un facilitateur du système urbain (Macário, 2005). En d'autres termes, il s'agit d'un sous-système doté d'une grande autonomie d'organisation, qui est toutefois très étroitement lié aux autres sous-systèmes de la vie urbaine (utilisation des sols, environnement, télécommunications, sécurité, éducation, etc.) ainsi qu'au système supérieur principal. Cela crée des liens de causalité entre les performances de ce système supérieur principal et celle des sous-systèmes et, en conséquence, influe sur leur capacité d'évolution. Les transports urbains, que nous examinons ici, sont un sous-système du système de mobilité urbaine.

La présente étude vise à montrer la complexité de systèmes de transport urbain qui déterminent l'action des autorités régulatrices et organisatrices et remplissent les conditions essentielles à la participation soutenue d'entités privées à la prestation des services de transport urbain. Les chapitres qui suivent présentent les différentes composantes de ces systèmes complexes et font ressortir les interactions qui s'y exercent, afin de bien montrer les mesures qu'il convient de prendre dans le cadre d'une réforme des systèmes de transport urbain.

## 2. PROBLÈMES D'ORIENTATION DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS : RAISONS HISTORIQUES

L'évolution qu'a connue la société au cours des dernières décennies a profondément modifié les conditions urbaines, comme en témoignent l'augmentation de la dispersion résidentielle, l'allongement des distances domicile-travail et l'émergence de structures de mobilité plus complexes. Parallèlement, on observe que l'accès au transport motorisé en voiture particulière augmente presque partout, grâce à la diversification accrue de l'offre de véhicules et à la plus grande facilité d'accès à de nombreuses sources de financement, notamment le crédit-bail.

Malgré l'importance attachée à la notion de durabilité, force est de constater que dans la plupart des villes et des pays, les grandes orientations en faveur de la mobilité durable demeurent plutôt illusoire. L'espace urbain étant une ressource limitée, plus le nombre de voitures particulières qui circulent dans les villes est élevé, plus le niveau global d'accessibilité (mesuré en temps de déplacement) est faible pour l'ensemble de la population qui utilise l'espace routier. En conséquence, la qualité, du point de vue de la durée des déplacements et des fréquences que les entreprises de transport public terrestre peuvent offrir, connaît une diminution directement proportionnelle au niveau global d'accessibilité. Cette évolution a engendré trois problèmes qui préoccupent énormément les responsables de la politique des transports urbains, et qui sont, pour ainsi dire, les points faibles des systèmes de mobilité urbaine<sup>3</sup> :

- Forte congestion dans les zones urbaines.
- Importance des fonds publics engagés dans l'exploitation des transports urbains.
- Les entreprises de transport urbain, parce qu'elles perdent des parts de marché et accumulent les déficits (souvent justifiés par le caractère public du service offert), ne peuvent financer les nouveaux investissements qui permettraient d'améliorer le service.

Tous ces facteurs ont nettement contribué à modifier le cadre dans lequel se développent les transports urbains. D'une part, le grand public et les responsables politiques perçoivent maintenant l'importance de la mobilité urbaine, qu'ils rangent parmi les besoins essentiels des citoyens et, à ce titre, parmi les priorités des pouvoirs publics. D'autre part, il est apparu de plus en plus clairement, au fil des ans, que l'un des principaux moyens qui permettront de résoudre les problèmes que nous avons cités consiste à déplacer une partie de la mobilité des voitures particulières vers les modes de transport collectifs, ce qui affranchirait les villes de la congestion et augmenterait les recettes des opérateurs de transport public, qui seraient de ce fait moins tributaires des subventions. Il est cependant de plus en plus évident que le déplacement de la part de marché ne sera possible que si les moyens de transport collectif deviennent plus attrayants et mieux adaptés aux besoins des citoyens.

Mentionnons en outre que certains phénomènes de plus en plus courants dans la société d'aujourd'hui, comme l'accès général à l'information et l'amélioration des niveaux d'instruction, ont rendu les citoyens beaucoup plus exigeants. Pour faire face à ces évolutions, les entreprises de transport urbain ont voulu remédier à leurs problèmes en améliorant la qualité et ont effectué des

investissements considérables au cours des dernières décennies. Aucune des initiatives qui ont été engagées n'a toutefois permis de résoudre les principaux problèmes associés aux systèmes de transport urbain au cours des dernières années. En effet :

- la tendance à la baisse de la part de marché des systèmes de transport ne s'est pas inversée ;
- les problèmes de congestion et de financement vont en s'aggravant ;
- l'offre actuelle du système de transport urbain et de voitures particulières ne répond pas convenablement aux besoins des citoyens.

Cet insuccès nécessitait une analyse approfondie des raisons pour lesquelles des moyens qui ont si bien fait leurs preuves dans d'autres secteurs se révélaient inefficaces pour l'ensemble de l'offre de mobilité urbaine (Communautés Européennes, 1998, p. 18).

Plus les villes se développent et plus les demandes des consommateurs sont complexes, plus la mobilité apparaît comme une condition essentielle à la conduite des autres activités économiques et sociales. La mobilité concerne l'ensemble de la société et est donc considérée comme un service public. Par le passé, l'intervention de l'État dans les transports collectifs était en partie justifiée par des considérations d'équité : il fallait veiller à ce que le réseau de transport soit accessible à tous les citoyens et à ce que personne ne soit privé de service pour des raisons tarifaires. En Europe, cet objectif toujours présent aujourd'hui dans la notion implicite de service public a incité les autorités à augmenter le financement des transports urbains en recourant à des tarifs préférentiels et à des subventions destinées à couvrir les déficits des entreprises de transport. Cette attitude essentiellement politique s'explique à la fois par la volonté de compenser l'insuffisance de recettes résultant de la perte de la clientèle ayant opté pour la voiture particulière et par le cadre réglementaire, qui empêchait les opérateurs de pratiquer des prix concurrentiels.

L'inefficacité de ce type d'intervention et d'affectation de fonds publics paraît aujourd'hui évidente dès lors que dans la plupart des endroits concernés, tous les usagers bénéficiaient des mêmes tarifs (subventionnés), indépendamment de leur niveau de revenu, et en faisant abstraction des tarifs préférentiels consentis aux personnes âgées. Par ailleurs, le phénomène d'inefficience  $x$  qui s'est manifesté dans les entreprises bénéficiaires de ce généreux flux de subventions a entraîné de graves externalités. En outre, on se rend mieux compte que pour instaurer un équilibre durable entre les modes public et privé de mobilité, il faut que les politiques tarifaires envoient un message clair afin d'induire l'adaptation nécessaire chez les usagers. Cela permettra d'obtenir une information en retour fiable sur les besoins d'investissement futurs et d'expansion des équipements de transport.

Ce constat a donné lieu, au cours de la dernière décennie, à de nombreuses initiatives<sup>4</sup> dont les trois principaux objectifs étaient d'accroître l'efficacité productive ; de réduire l'écart entre le prix payé par les usagers et les coûts réels des services fournis ; enfin, de diminuer les besoins de dépenses publiques dans le secteur en introduisant de nouveaux moyens de stimuler le financement privé. Pendant cette période, de nombreux mécanismes de tarification et de financement ont vu le jour partout en Europe, mais leur mise en œuvre a rarement été fructueuse. Cela tient souvent à la difficulté d'identifier les gagnants et les perdants et, partant, de concevoir des mécanismes et des mesures d'accompagnement efficaces permettant de transposer les gains des premiers en compensation pour les seconds. Il faut examiner la question de l'équité entre des groupes comparables, mais aussi celle de l'équité longitudinale, qui correspond à l'objectif que chacun a de ne pas voir diminuer les avantages dont il bénéficiait auparavant (droits acquis), et qui pose l'une des principales difficultés rencontrées dans les sociétés modernes<sup>5</sup>.

L'implantation réussie de mécanismes de tarification et de financement dans le secteur des systèmes de mobilité urbaine est largement tributaire du cadre réglementaire et organisationnel desdits systèmes et de sa capacité de coordonner les différentes mesures ayant un impact sur les structures de la demande de mobilité (par exemple, les politiques d'utilisation des sols, de l'environnement, etc.) et les mesures contradictoires élaborées par les différents intervenants – les autorités et les opérateurs. On oublie souvent que l'un des facteurs lointains des coûts externes occasionnés par les transports est le lieu où se tiennent les activités économiques et sociales à l'origine des besoins de mobilité. Qui plus est, la politique de tarification des transports doit permettre de maîtriser ces coûts externes, ce qui n'est possible que par le biais d'incitations axées sur le marché, devant persuader les usagers d'adapter leur comportement aux objectifs visés, et d'une réglementation appropriée, visant principalement à restreindre les pratiques qui font augmenter les coûts externes.

Il convient enfin de souligner ici que, comme le montre bien Vieira (2005, p. 116), les politiques de tarification et de financement préconisent le recours simultané à différents mécanismes. Autrement dit, une mesure est rarement efficace si elle est mise en œuvre isolément. Lorsqu'ils définissent les orientations les mieux adaptées à leur cadre local, les décideurs doivent impérativement prendre en compte les risques inhérents à l'application des différentes mesures d'un programme d'action de même que le potentiel synergique de ces mesures, et s'assurer qu'elles n'auront pas des effets contradictoires. Par ailleurs, il convient de ne pas négliger l'interdépendance du cadre d'implantation et des mesures et dispositifs, compte tenu du fait que bon nombre des échecs survenus au cours des dernières années sont imputables à une analyse insuffisante des conditions de transposition d'une mesure d'un cadre à un autre<sup>6</sup>.

### 3. LA STRUCTURE COMPLEXE DES SYSTÈMES DE MOBILITÉ URBAINE

Le cadre institutionnel complexe sur lequel reposent les systèmes de mobilité urbaine peut se décomposer en trois niveaux de planification et de contrôle (Communautés Européennes, TIS *et al.*, 1997, p. 26), ou niveaux de décisions :

- Le niveau stratégique est celui où sont définis, en fonction des besoins des citoyens, les objectifs visés en matière de mobilité ainsi que la politique et les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre. Le processus de décision correspondant doit relever des entités politiques.
- Le niveau tactique est celui où s'effectue la conception du système de mobilité et où sont définies les différentes mesures. C'est à ce niveau que les objectifs stratégiques sont transposés en spécifications fonctionnelles destinées à assurer l'efficacité et la cohérence du système. Suivant plusieurs paramètres, différents intervenants publics ou privés peuvent remplir les fonctions associées à ce niveau et des marchés peuvent être attribués sur la base de procédures de mise en concurrence.
- Le niveau opérationnel correspond à la production et à la consommation des services de transport. Selon le type de réglementation en vigueur, les services de transport public peuvent être fournis directement par l'autorité des transports, qui dans ce cas prend également en charge la conception du système, ou sous-traités à un opérateur (privé ou public) par

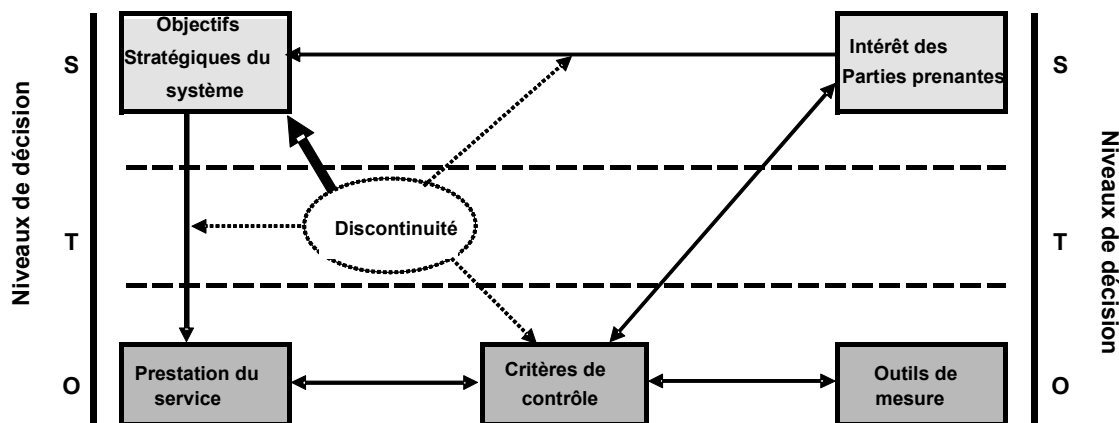


négociation directe ou par voie d'appels d'offres. Il convient de souligner que les modes de transport pour compte propre et l'ensemble des infrastructures sont également des composantes du système de mobilité.

Dans la pratique, la démarcation entre ces trois niveaux n'est toutefois pas aussi précise. Dans la plupart des villes d'Europe (zones urbaines ou conurbations desservies par un même système de transport), les frontières sont très souvent floues et on observe qu'il y a entre les niveaux stratégique et tactique un recoupement dû au fait que les options stratégiques sont moins clairement définies, ou simplement inexistantes. De fait, en règle générale, l'orientation stratégique n'est pas une composante reconnue des systèmes de mobilité urbaine. On constate donc souvent une discontinuité au niveau des différents points de contact des sous-systèmes. Comme l'illustre la Figure 1, cette discontinuité s'observe soit entre la définition des options stratégiques et la formulation tactique qui permettra d'atteindre les objectifs fixés, soit entre l'ensemble formé par les objectifs stratégiques et les tactiques et le système de contrôle opérationnel censé apporter l'information en retour nécessaire pour ajuster les mesures et bien cerner les besoins des consommateurs. Pour combler cet écart, il convient de faire concorder les besoins des parties prenantes, les objectifs stratégiques du système de mobilité (définition des objectifs), la dimension tactique (moyens d'atteindre les objectifs) et de contrôler les processus et les résultats (avec les éventuels ajustements nécessaires).

L'absence de cadre réglementaire et organisationnel clair et bien structuré est un facteur déterminant qui peut empêcher la définition et la mise en œuvre réussies d'un système de mobilité cohérent, en particulier si l'interaction efficace des différentes composantes du système n'est pas assurée par une bonne configuration institutionnelle.

Figure 1. Niveaux de décision – diagramme



Légende : S = niveau stratégique, T=niveau tactique, O= niveau opérationnel

Source : Macário, 1998.

La définition des objectifs et des principes directeurs devant guider leur réalisation est une fonction qui relève du niveau stratégique du système de mobilité. L'un des objectifs stratégiques qui font l'unanimité consiste à configurer le système de mobilité de manière à pouvoir traiter les problèmes liés aux dimensions suivantes, d'après la définition initiale de Ciuffini (1995, p. 73) :

- La dimension transports – réaliser un équilibre approprié entre les modes et les moyens de transport de manière à ce que tous ceux qui renoncent à utiliser une voiture particulière disposent de solutions de remplacement de bonne qualité, en l'absence de toute discrimination sociale, géographique ou sectorielle.
- La dimension environnement – configurer le système de mobilité urbaine de manière qu'il engendre une pollution totale inférieure au seuil de tolérance.
- La dimension économique – le système devrait offrir une bonne rentabilité au regard des sommes dépensées, induire un comportement adapté de la part des usagers et être en mesure de créer de nouvelles ressources financières pour appuyer l'investissement.
- La dimension sociale – il faudrait veiller à ce que les citoyens disposent d'un système de transport adapté à leurs besoins et à ce qu'aucune exclusion par les prix ou d'autres critères ne soit pratiquée au nom d'objectifs économiques ou financiers.

Les arbitrages entre ces quatre dimensions sont déterminés par la réalité sociale, économique et culturelle de chaque cadre spécifique (zone ou enveloppe urbaine), de même que par les options stratégiques résultant de l'interaction entre les niveaux d'intervention local, régional et national. C'est donc au niveau stratégique qu'il faut définir des objectifs adaptés aux exigences formulées par les parties prenantes du système de mobilité urbaine, compte tenu de l'existence de deux catégories d'intérêts : les intérêts individuels des différentes parties prenantes et les intérêts de la société, habituellement mieux décrits par les notions de service public et de bien-être.

Les politiques adoptées en Europe afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacéité du système de transport préconisent sans ambiguïté la révision du cadre réglementaire et organisationnel de ce secteur (révision du règlement 1191/69 proposée en juillet 2000 et par la suite fortement influencée par la jurisprudence Altmark de juillet 2003) en introduisant une composante concurrentielle dans l'adjudication des marchés et en exigeant une réorganisation des monopoles établis de longue date.

Parallèlement, certains des principaux acteurs intervenant dans ce processus (les autorités et les opérateurs) ont décidé d'amorcer leur mutation en s'attachant principalement à la réglementation et à l'organisation dans leurs villes respectives (Communautés Européennes, 2001, p. 75), tandis que d'autres, suivant en cela la tendance générale en matière de gestion, ont opté pour une action de portée plus vaste et, tirant parti d'une grande expérience, ont entrepris des activités dans plusieurs villes d'Europe et d'ailleurs. Malgré cette vague d'entrepreneuriat, les évolutions sont entravées par les conflits d'intérêt nés de la confrontation des motivations et de la mission des institutions concernées définies au départ dans la législation, et qui sont remises en cause par le processus de transformation, et des objectifs et ambitions des différents décideurs qui dirigent ces institutions.

En outre, plus les niveaux d'administration et les différents intervenants sont nombreux, plus les coûts de coordination sont élevés et plus la tâche consistant à assurer la pertinence et la cohérence de l'action est complexe. Il faut donc mettre en balance la dimension et la diversité des organisations présentes dans le système. Ces mécanismes d'interaction concernent aussi bien les organisations (ou les intervenants) que les politiques de la ville, et cette caractéristique dynamique confère au système la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouvelles structures de la demande, permet la créativité dans la conception de nouveaux services destinés à accroître la fréquentation et, en conséquence, suscite les modifications organisationnelles qui font en sorte que les intervenants s'adaptent à un contexte en mutation tout en conservant des méthodes de travail, des mécanismes et des modèles organisationnels harmonieux et cohérents.

Par ailleurs, indépendamment de la forme réglementaire et organisationnelle, la qualité du fonctionnement de tous les systèmes de mobilité urbaine doit faire l'objet d'un contrôle. Cependant, lorsque l'on évalue la qualité, il faut garder à l'esprit que dans un système de mobilité urbaine, comme dans tout autre système ouvert, la principale caractéristique, du point de vue de la gestion, est l'interaction des éléments qui composent l'ensemble. En conséquence, l'amélioration du fonctionnement d'éléments spécifiques, même si elle est nécessaire et bénéfique, ne garantit pas l'amélioration du fonctionnement d'ensemble. L'un des facteurs essentiels du fonctionnement d'un système de mobilité urbaine est l'intégration harmonieuse de ses différents éléments les uns aux autres, laquelle est directement liée à l'interaction entre les principaux facteurs et mécanismes déjà définis. En d'autres termes, le contrôle qui s'effectue par le biais de la coordination<sup>7</sup> est nécessaire à tous les niveaux de décision, en fonction des interrelations existantes et de leur impact sur la façon dont les mécanismes interorganisationnels (c'est-à-dire ceux qui relèvent de différents intervenants ou de différentes organisations) doivent être gérés, aussi bien dans une situation stable que dans un cadre en mutation.

La prise en compte du cadre dans lequel s'inscrivent les transports urbains nous amène à conclure que leur efficacité est fonction de leur adéquation à l'ensemble du système de mobilité urbaine. En ce qui concerne les transports urbains, c'est le cadre réglementaire et organisationnel qui fournit les assises juridiques et institutionnelles du développement des marchés. La supervision des marchés va au-delà de la fonction de lutte antitrust, étant donné que les autorités ont élaboré de nombreuses règles pour limiter le champ d'action des opérateurs, par exemple celles concernant la stabilité du réseau (même au Royaume-Uni) et la tarification administrative.

Au cours des dernières décennies, la structure du marché des transports urbains, qui reposait sur des monopoles à capitaux publics, s'est profondément transformée, évoluant peu à peu vers une situation de concurrence limitée où la pression concurrentielle est assurée par l'attribution de marchés et par d'autres instruments. Dans la plupart des pays, les marchés où un opérateur monopolistique exerçait habituellement ses activités sont devenus plus concurrentiels, les sociétés multinationales pouvant y exercer leurs activités, soit directement (comme c'est le cas au Royaume-Uni), soit en y acquérant des participations au capital des opérateurs locaux. Ces évolutions soulèvent certaines questions habituellement traitées dans les études portant sur l'organisation des transports et qu'il convient de se poser avant de décider quel type de régime réglementaire s'appliquera à un service, dans une ville donnée, du fait que cette décision influence le jugement porté par les acteurs privés sur l'intérêt d'un marché au regard du risque qu'il représente :

- Quelle doit être la taille optimale d'un marché pour qu'il soit envisageable de fractionner le réseau afin de réduire les coûts au minimum ?
- Le marché produit-il un nombre optimal, du point de vue social, de services adaptés aux préférences et à la diversité des consommateurs ?
- Les entreprises font-elles preuve d'efficacité dynamique ? En d'autres termes, investissent-elles suffisamment dans le développement de nouvelles technologies pour les générations actuelles et futures ?

## 4. COMPRENDRE LES INTERACTIONS À L'ŒUVRE DANS LE SYSTÈME

### 4.1. Définition des systèmes de mobilité urbaine du point de vue territorial

Aujourd'hui, la taille et la structure des zones urbaines ont évolué au point d'englober les zones périurbaines. La configuration radiale initiale du réseau de mobilité, qui doit dépasser aujourd'hui les limites de la ville, n'est plus adaptée, d'où la nécessité d'élargir le champ d'intervention de l'autorité responsable du système de mobilité à toutes les collectivités directement concernées.

Si l'on peut facilement comprendre la logique qui sous-tend l'élargissement fonctionnel du champ d'intervention en matière de systèmes de mobilité urbaine, il demeure difficile de définir concrètement les limites territoriales spécifiques ou l'autonomie financière des différentes autorités organisatrices en raison de la diversité de cadres juridiques, administratifs et financiers qui existent actuellement en Europe et ce, en dépit du travail d'harmonisation qu'a effectué Eurostat en définissant les notions de zone urbaine et de zone centrale à des fins statistiques (sans toutefois établir de relation avec les besoins de mobilité).

Pendant de nombreuses années, les sociétés développées ont choisi un mode d'organisation dans lequel ces domaines relèvent, du point de vue administratif, d'un ordre hiérarchique allant du niveau le plus élevé, celui de l'État, au niveau le plus bas, celui de la propriété privée. Le niveau supérieur n'intervient dans les domaines du territoire et de l'aménagement qui relèvent du niveau inférieur que lorsque des droits acquis sont en cause, autrement les limites géographiques coïncident également avec les compétences administratives.

Comme l'ont également souligné Hägerstrand et Clark (1998, p. 23), les limites de ces domaines sont entièrement définies, en règle générale, sur la base d'accords sociaux et selon une logique presque implicite, les institutions du niveau supérieur jouent un rôle intégrateur et celles du niveau inférieur, un rôle sectoriel. Indépendamment de la force de cette logique, ce type d'organisation est aujourd'hui brouillé par un élément très important, qui est le système de mobilité urbaine. De fait, le système de mobilité urbaine reflète les besoins des citoyens et, partant, la base même du fonctionnement d'une société. Mais son implantation territoriale dépasse souvent les limites institutionnelles définies selon le principe traditionnel opposant le rôle intégrateur et le rôle sectoriel, parce qu'il n'y a pas d'institution chargée de faciliter la bonne correspondance des limites fonctionnelles et opérationnelles du système et leur adéquation juridique et administrative avec la structure de gouvernance urbaine.

Comme le souligne l'étude que nous avons consacrée à un ensemble de villes (Macário, 2005), et comme le démontrent également d'autres programmes de recherche (par exemple, les programmes de recherche SESAME et l'Action COST 332 concernant les pays de l'Union Européenne, menés sous l'égide de la Commission Européenne, et le rapport présenté en 2003 par la Banque Mondiale), ces limites constituent une lourde contrainte, lorsqu'il s'agit de définir les politiques de tarification et de financement du système de mobilité et de faire converger l'action publique en matière de transports, d'utilisation des sols, d'environnement et d'avantages fiscaux. Cet écueil s'explique principalement par le fait qu'il est nécessaire de favoriser à la fois la concertation inter-administrations (c'est-à-dire entre les collectivités urbaines voisines ou entre les villes et les collectivités situées en banlieue) et la concertation intra-administrations (c'est-à-dire entre les domaines d'action des pouvoirs publics

comme l'utilisation des sols, l'environnement, l'énergie, l'emploi, etc. qui relèvent habituellement de la compétence d'autorités différentes). Ces constatations soulèvent un problème général ayant trait au partage des compétences des institutions chargées de la gouvernance des politiques d'aménagement, car les limites administratives classiques ne sont plus adaptées et engendrent une rupture au niveau de la prise de décision.

Dans une de nos études (Macário, 2005), nous avons défini la frontière d'un système de mobilité urbaine comme étant la limite territoriale à l'intérieur de laquelle intervient la prise de décision, qui comprend le choix du champ d'application et des niveaux de regroupement. Même si nous estimons que cette définition est exacte du point de vue de la dynamique des systèmes, nous convenons qu'elle est abstraite et subjective, lorsqu'il s'agit de formuler une définition territoriale structurée de ce qu'est un système de mobilité urbaine. La définition de la frontière d'un système de mobilité urbaine est en réalité « fluide », parce qu'elle est à la fois tributaire de la représentation que l'observateur se fait du système, et de deux types de contraintes liées aux compétences des acteurs, et qui sont d'ordre juridique (en matière de territoire et d'aménagement) ou technologique (capacités techniques). Par ailleurs, il y a en réalité deux ensembles de décideurs, l'un du côté de l'offre, qui, même en présence d'un bon cadre organisationnel, prend rarement des décisions concernant le système de mobilité urbaine, et l'autre du côté de la demande, qui prend des centaines de décisions disparates.

Comme l'admet Viegas (2002, p. 1-2), la ville contemporaine répond à une définition ambiguë et complexe. Elle est ambiguë parce qu'elle repose sur des relations d'« appartenance » au regard du territoire, des personnes et même des institutions. Elle est complexe parce que la ville s'étend aux zones périurbaines, ce qui impose une diversité de relations géographiques, chaque citoyen interagissant très souvent avec deux zones urbaines ou entretenant des liens plus étroits avec des villes autres que celle où il réside officiellement (du point de vue administratif). Il demeure malgré cela indispensable de définir le système de mobilité urbaine sous l'angle territorial, afin de définir les limites à l'intérieur desquelles s'exerce le pouvoir des institutions qui la gouvernent. Pour être efficace, la définition fondée sur le territoire nécessite la prise en compte de trois aspects : le système en tant que tel ; la comparaison et la transposition des solutions ; la maniabilité du système au plan financier. La notion de système est nécessaire pour assurer une analyse pertinente qui prenne en compte la réalité observée en tant que partie d'un tout.

On a vu que les systèmes de mobilité urbaine s'inscrivent dans un système plus large qui est l'agglomération urbaine, définie par le plan d'utilisation des sols et la compétence territoriale des institutions politiques et administratives. Comme la taille de l'agglomération urbaine découle de son organisation économique et des possibilités de relations sociales, nous concluons qu'il existe une relation entre la dimension de la zone urbaine et les facteurs qui influent sur le besoin de mobilité. En conséquence, pour les besoins de la gestion de la mobilité, la notion fondamentale sur laquelle on s'appuiera doit être la région urbaine, ou le bassin urbain desservi par un même système de mobilité. Il s'agit toutefois d'une notion qui n'est pas prise en compte dans l'organisation administrative de la plupart des pays, ce qui entrave la gestion efficace d'un processus financier, puisqu'il n'existe pas d'institutions dont la compétence territoriale correspond à l'implantation territoriale des services de mobilité en général et des transports urbains en particulier.

Ces arguments permettent de conclure qu'une notion statique comme celle de territoire institutionnel est nécessaire, mais nettement insuffisante pour traiter la question de la dynamique des sociétés modernes. La dimension territoriale relationnelle est nécessaire pour traiter la dynamique réticulaire des collectivités urbaines. Bref, la définition du système de mobilité urbaine qui repose sur le territoire nécessite le recours à une géométrie institutionnelle variable pour rendre compte efficacement de l'interdépendance entre l'utilisation du territoire et la mobilité. Les institutions

doivent donc être conçues en fonction d'une logique de réseau fournissant une continuité de service (et la prise de décision s'y rapportant) dans le cadre administratif et territorial de l'institution chargée de la gestion territoriale de la mobilité urbaine.

#### **4.2. L'intérêt collectif**

Les différents modes et degrés de présence et d'intervention du secteur public sur les marchés ont suscité de nombreux débats. Indépendamment des opinions de chacun concernant l'intervention directe de l'État dans la prestation des services ou des produits, l'action gouvernementale est généralement considérée comme importante pour guider, corriger et influencer les comportements sur les marchés, en raison principalement des conditions suivantes, qui régissent habituellement le fonctionnement des marchés :

- L'affirmation selon laquelle les mécanismes de marché conduisent à l'utilisation efficiente des ressources suppose l'existence de facteurs et de marchés de produits concurrentiels. Elle pose comme hypothèse implicite qu'il est facile d'entrer sur le marché et que consommateurs et producteurs connaissent bien le marché. Ces conditions relèvent de l'interdépendance action publique-entreprises, mais ne peuvent être garanties que par la réglementation.
- La même garantie est nécessaire au cas où une baisse des prix entraînerait une concurrence inefficace.
- Les accords contractuels et les échanges nécessaires au fonctionnement du marché doivent être protégés et mis en œuvre par une structure réglementaire et juridique. Cette structure ne peut être assurée que par les institutions politiques.
- Même lorsque toutes ces conditions sont remplies, il subsiste des problèmes découlant des « externalités » causées par la production et la consommation de certains biens et services et nécessitant des mécanismes de compensation qui ne peuvent être mis en œuvre que par l'action du secteur public.
- D'autres objectifs sociaux et économiques comme l'emploi, le taux de croissance économique, etc., ne peuvent être atteints que par l'entremise des systèmes de marché et dans ces cas aussi, l'action gouvernementale est nécessaire.

Ces besoins pourraient être comblés par quatre secteurs administratifs constitués chacun de divers organismes, services ou activités (selon la structure de l'administration) chargés de préserver certaines conditions sociales et économiques. Ces secteurs rempliraient des fonctions différentes : la fonction allocative ; la fonction redistributive ; la fonction stabilisatrice ; enfin, la fonction de concertation, de coordination et de gestion des différends entre ces mêmes fonctions (Musgrave et Musgrave, 1984, p. 3-18). Bien que cette répartition ne concorde aucunement avec le cadre organisationnel de l'État, il convient de la prendre en compte dans la configuration du réseau d'institutions qui mènent l'action gouvernementale.

Le secteur de l'allocation veille à ce que les mécanismes de prix demeurent conformes aux principes de concurrence et à empêcher l'émergence de pouvoirs de marchés déraisonnables. Il détecte les problèmes d'efficience et les corrige. Il préserve l'équité redistributive par le biais de la fiscalité et procède souvent à des ajustements en matière de droits acquis. Dans le cadre de son action, les prélèvements obligatoires et la réglementation visent deux objectifs. Le premier est de corriger la répartition des ressources en offrant des perspectives équitables et le second est de procéder à des

prélèvements qui serviront ultérieurement à financer les biens et services publics. Les techniques d'imposition fournissent une grande diversité de solutions produisant des effets différenciés qui font l'objet d'évaluations et d'analyses politiques, mais qui dépassent largement le cadre de notre propos.

Le secteur de la stabilisation vise à résoudre certains autres problèmes touchant les mécanismes de marché comme l'équilibre de l'emploi, le maintien des taux de croissance, etc. Il agit toujours en partenariat synchronisé avec les autres secteurs. De concert avec le secteur de l'allocation, il maintient l'efficacité de l'économie de marché. Avec le secteur de la distribution, il élabore une fonction de transfert dans le cadre de laquelle les besoins de la société sont pris en compte et les priorités définies au regard d'autres demandes concurrentes. Dans ce dernier cas, il importe de ne pas se borner aux demandes actuelles des différents secteurs d'activité économique et sociale et d'examiner également les effets qu'ont au fil du temps les actions mises en œuvre, et en particulier les questions d'équité intergénérationnelle, qui sont au centre de la notion de durabilité.

Enfin, c'est par la concertation et la coordination de l'action des différents secteurs économiques que les priorités sont définies et que la notion de service public devient fonctionnelle pour ces secteurs. Bien que ceux-ci soient autonomes, tous les pays tendent, en matière de service public, vers une philosophie commune pour tous les secteurs de l'économie. À cet égard, on observe que l'assimilation des transports à un service public procède de deux grands courants politiques (Hensher et Macário, 2002, p. 351). Le premier est inspiré du Code Napoléon et le second, de l'esprit anglo-saxon.

La philosophie inspirée du « Code Napoléon », dont la France est le meilleur exemple, considère les transports comme un facteur inscrit dans un cadre socio-économique et politique plus vaste, qui nécessite une forte intervention de l'État et suppose en conséquence la pleine application de l'obligation de service public, qui se traduit habituellement par une obligation d'exploitation, de transport et de tarification.

Dans tous les pays observés qui adhèrent à cette façon de voir (NEA *et al.*, 1998, p. 97), on a pu constater que ces obligations portent généralement sur la prestation d'un service obéissant à des normes fixes de continuité, de régularité et de capacité ; l'admission et le transport de voyageurs et, dans certains cas, de marchandises (par exemple, à destination d'îles portugaises comme les Açores et Madère et d'îles espagnoles comme les Canaries), et le respect de limites prédéterminées en matière de tarification, les niveaux des prix étant parfois établis par décision politique. Cette attitude repose sur l'idée que l'obligation de service public garantit la satisfaction des besoins de mobilité de la population qui autrement ne seraient pas comblés convenablement par le marché.

La philosophie anglo-saxonne, qu'illustre principalement le Royaume-Uni, procède du principe opposé, selon lequel les transports sont un secteur comme les autres et qu'à ce titre ils devraient être fournis aussi efficacement que possible. En conséquence, le principe dominant privilégie la participation et la commercialisation privées et l'on estime qu'en matière de systèmes de transport, les marchés procurent de meilleurs résultats que l'intervention des pouvoirs publics. Dans la pratique, la plupart des pays ont trouvé une formule intégrant ces deux courants de pensée et il existe donc différentes manières d'appliquer la notion de service public au secteur des transports.

### 4.3. Caractéristiques communes des processus de prise de décision des agents

Comme l'a affirmé North (1991, p. 6) l'un des *principaux rôles des institutions d'une société est de réduire l'incertitude en instaurant une structure stable (pas nécessairement efficace) pour l'interaction humaine*. Par ailleurs, c'est aussi cette structure propice à l'interaction qui permet d'ériger des contraintes applicables aux relations des acteurs entre eux, principalement sous forme de codes de conduite, de normes de comportement social et institutionnel et de conventions.

L'interaction et les échanges entre les institutions sont fondés sur différents types de conventions sociales et économiques qui constituent le cadre de l'interaction organisée (ou préalablement codifiée) et stable, suivant les intérêts des parties. La théorie de la relation principal-agent est au centre du processus de structuration du comportement interactif des agents, bien qu'il soit intéressant d'examiner d'autres formulations complémentaires. On sait également que le comportement le plus favorable au bien commun demande habituellement une grande coopération entre des acteurs disposant d'une bonne information sur la performance passée des autres acteurs, dans un cadre où le nombre d'acteurs est relativement peu élevé. S'il n'y a pas de concurrence, les acteurs sont d'autant plus enclins à adopter un comportement coopératif que l'interaction est grande entre eux, puisque chacun apprend ainsi à connaître les autres et que son incertitude quant leur comportement diminue. En situation de concurrence, de bons niveaux d'information servent à mieux comprendre les démarches stratégiques de l'autre, de manière à mettre en œuvre des stratégies d'éviction plus efficaces. Il semble par conséquent que la coopération soit affaire d'information stratégique, étant donné que chaque acteur doit connaître les préférences des autres, mais savoir aussi ce que les autres connaissent des siennes.

Les institutions peuvent donc être tentées par la coopération lorsque, par exemple, deux parties peuvent en retirer un avantage réel. Cela est également possible dans deux autres cas, comme l'ont expliqué certains auteurs qui ont exploré les possibilités offertes par l'application de la théorie de la relation de type principal-agent aux incitations à recourir à des sanctions (Milgrom, North et Weingast, 1990, p. 23), c'est-à-dire au moyen d'un dispositif de communication qui permet de savoir quand une sanction est nécessaire, et par la fourniture d'incitations aux personnes qui imposent des sanctions lorsque cela leur est demandé. La question cruciale semble être de savoir à qui devrait incomber la mise en œuvre. North (1981, p. 58) estime que les coûts de transaction de ces accords volontaires seraient énormes, mais que d'importantes économies d'échelle pourraient être réalisées, s'ils étaient décidés et mis en œuvre par une « *entité agissant en tant que tierce partie et utilisant la contrainte pour faire exécuter les accords* ».

Toutefois, dans le cadre très diversifié des systèmes de mobilité urbaine, largement caractérisé par des problèmes tenant à la complexité de l'organisation, on peut se demander si cette entité pourrait être composée exclusivement de tierces parties, sans que l'État n'intervienne d'aucune façon, ou si les responsabilités évoquées ci-dessus devraient plutôt être confiées à un organisme public coiffant les agents économiques et sociaux, qui serait directement partie prenante du système de mobilité et agirait comme une structure intermédiaire entre le système de mobilité urbaine et l'environnement où naissent les besoins de mobilité. Comme le souligne North, il pourrait y avoir une incertitude quant à la capacité des entités publiques d'agir en tierces parties neutres, et à la garantie que les conditions d'équité entre les acteurs ne soient pas faussées. Cette question se pose avec une acuité particulière dans le cas des services publics, étant donné que les citoyens, bien que très sensibles à la stabilité et au rendement de ces services, sont également les électeurs, c'est-à-dire le principal dans la relation avec les institutions publiques.



L'existence d'un système suppose que les agents sont liés au plan fonctionnel et que toute modification affectant un agent affectera considérablement tous les autres agents présents dans le même réseau d'interdépendance, puisque cela est la condition essentielle du système. La concertation<sup>8</sup> est la disposition des éléments dans une position appropriée les uns par rapport aux autres, c'est-à-dire le rassemblement des parties d'un tout dans un certain ordre qui n'est pas nécessairement une structure formelle hiérarchique. Bref, nous définissons la concertation comme la combinaison d'un certain nombre d'éléments, de mesures et de mécanismes. Selon Simon<sup>9</sup> (1997, p. 116-139), la réussite d'un mécanisme de concertation exige la prise en compte de trois éléments principaux :

- obtenir de l'information sur les objectifs et leurs différentes relations de cause à effet ;
- élaborer un programme d'action et le diffuser auprès des parties pour que toutes aient une idée précise du résultat ;
- veiller à l'adhésion des parties, ce qui n'est possible que dans le cadre d'une « communauté d'objectifs », ou, selon l'expression de Barnard (1971, p. 27), d'une communauté d'intérêts.

#### 4.4. Cadre réglementaire et régimes d'accès au marché

La satisfaction des besoins de mobilité d'une zone urbaine suppose la prestation de plusieurs services complémentaires à même d'assurer le déplacement sûr et fluide des citoyens entre plusieurs points de départ et d'arrivée. Cela signifie que la mobilité représente le résultat de l'effort articulé où s'entremêlent les déplacements des piétons, les déplacements en voiture particulière et les déplacements en transports en commun et individuels. En d'autres termes, le côté de l'offre des systèmes de mobilité réunit les services de mobilité fournis directement ou indirectement par l'État et par le marché, de même que ceux qui sont générés pour compte propre, tous ces services nécessitant une infrastructure appropriée. L'équilibre entre l'utilisation (ou la consommation) de ces différents modes de transport est un élément central de la durabilité des zones urbaines et de la faisabilité économique des systèmes de transport et doit en conséquence faire l'objet d'une réflexion attentive.

Parmi les quatre réseaux qui forment le système de mobilité urbaine – marche, vélo, voiture particulière et transports en commun urbains, auxquels s'ajoutent les infrastructures associées – les transports en commun sont l'un des éléments où le régime d'accès au marché représente un instrument d'articulation des agents et où les questions de réglementation priment. Des problèmes d'accès au marché peuvent par ailleurs se poser en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure (par exemple lorsque des limites sont imposées à la circulation de certains véhicules sur certaines voies), bien qu'à cet égard les contraintes ne soient pas liées à la concurrence ou à la contestabilité des marchés.

En fonction de la réglementation en vigueur, les transports en commun urbains peuvent relever directement de l'autorité chargée des transports ; ils peuvent être confiés à un sous-traitant ou à un opérateur (privé ou public), par négociation directe ou par appel d'offres ; enfin, dans un régime déréglementé, ils peuvent être assurés directement sur le marché par un opérateur. La conception du système (c'est-à-dire sa planification) est également un service en tant que tel et peut être confiée à la sous-traitance par voie d'appel d'offres ou non, mais est habituellement considérée comme un marché distinct de celui de la prestation des services de transport.

Une classification des cadres réglementaires et organisationnels en place pour les transports en commun en Europe a été établie dans le cadre du programme de recherche ISOTOPE. Cette classification a ensuite été affinée dans le cadre du projet MARETOPE. La Figure 2 ci-après, qui

s'inspire des résultats de ces programmes de recherche et des observations de leurs auteurs, illustre la classification des régimes mis en place pour la prestation des services de transport en commun urbain dans différents pays. La principale distinction concerne la variable entrepreneuriat, c'est-à-dire la différence entre les régimes, selon qu'ils sont instaurés par les autorités ou le marché. Dans le premier cas, les autorités disposent du droit exclusif de proposer les services et toute tentative d'entrée directe sur le marché est réputée illicite en vertu du cadre juridique qui régit les modalités de prestation des services.

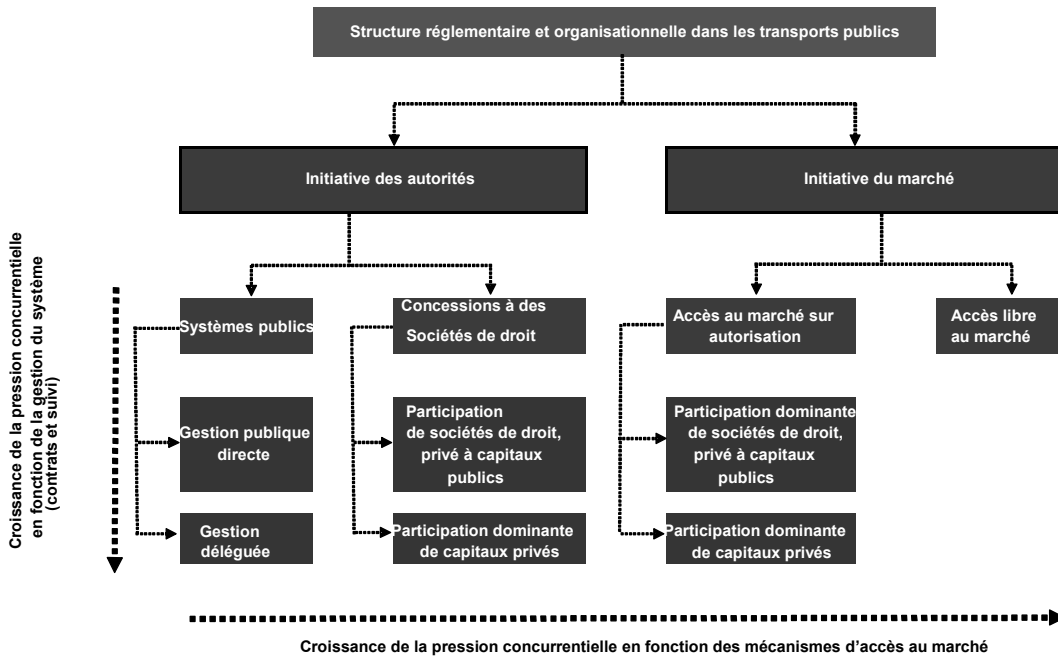
Dans les régimes qui résultent d'une initiative des autorités, l'offre de service résulte toujours d'une action de planification des autorités, ce qui est actuellement le cas des transports en commun urbains<sup>10</sup> en France, en Belgique et aussi, officiellement, au Portugal. Dans les régimes qui relèvent du marché, l'offre de service est fondée sur l'entrée spontanée d'opérateurs sur le marché, et s'inscrit dans un mécanisme de marché normal soumis à certaines évaluations au regard de la réglementation au moment de l'entrée, par exemple en ce qui concerne la capacité technique, juridique et économique de réaliser l'exploitation en fonction de principes et de critères préalablement fixés par la législation. On trouve ce type de régime en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Pays-Bas, encore que chacun de ces pays ait opté pour des catégories et des mécanismes différents en matière de vérification de la capacité professionnelle et sociale du prestataire du service. Dans ces pays, les autorités restent habilitées à élaborer les fonctions de planification, mais les opérateurs sont autorisés par la législation à entrer sur le marché en fournissant de nouveaux services, pour autant que les critères correspondants d'acceptation (par les autorités) soient respectés.

Dans les deux cas, et si l'on excepte les marchés entièrement ouverts à la concurrence, il est possible de maintenir la procédure d'appel d'offres pour tout ou partie des services, puisque comme le souligne van de Velde (1999, p. 150), l'appel d'offres n'est qu'un mécanisme de sélection dans le cadre de l'externalisation. De fait, il s'agit simplement d'une méthode d'organisation de la production accessible à tout fournisseur de service, quel que soit le régime de réglementation et la forme d'organisation<sup>11</sup>. Par conséquent, les systèmes de transport urbain peuvent être publics, d'accès limité (on parle également de concurrence contrôlée) ou d'accès libre (sous réserve de la démonstration de capacité professionnelle), comme l'illustre la Figure 2.

La séquence présentée correspond également au spectre d'ouverture du marché. L'ouverture du marché est fonction de la concurrence menée pour y pénétrer, et augmente à mesure que l'on se déplace des systèmes publics vers les systèmes de libre concurrence. L'accès au marché n'est toutefois pas la seule façon d'imposer une pression concurrentielle. La pression concurrentielle peut également être imposée, quel que soit le régime d'accès, par des dispositions en matière de contrats et de suivi. Nous observons également à cet égard que lorsque l'on passe de la participation publique à la participation privée, ces instruments de gestion concourent également à augmenter la pression concurrentielle.

On distingue deux catégories de régimes créés par les autorités, à savoir la régie publique et la concession à une société privée ou publique. La régie publique se subdivise elle-même en deux catégories : la régie directe, dans laquelle les véhicules et les autres installations sont directement exploités par l'administration publique, ce qui est courant dans les petites villes, par exemple Carcassonne, en France et Barreiro, au Portugal, et la gestion déléguée, dans laquelle l'autorité rend les actifs disponibles à un opérateur privé à qui est déléguée la gestion du réseau par le biais d'accords contractuels qui peuvent être très diversifiés, selon la manière dont les risques commerciaux et opérationnels sont partagés et le degré de liberté qui peut être accordé dans la conception du service. Comme on a pu l'observer dans le cadre des projets ISOTOPE, QUATTRO et MARETOPE, c'est en France que l'on retrouve le plus grand nombre d'accords de ce type.

Figure 2. Structure réglementaire et organisationnelle dans les transports publics



(adaptation de van de Velde, 1999, p. 149).

L'autre catégorie de régimes instaurés par les autorités est la concession. Dans ce cas, une autorité désigne une société privée pour exploiter des services de transport public sur un trajet, dans une région ou dans un réseau, et le concessionnaire est normalement responsable des véhicules ou des équipements du fait qu'il en est propriétaire ou en vertu d'un contrat de crédit-bail. Selon le cadre juridique applicable, la société est choisie directement (pratique désormais interdite dans les pays de l'Union Européenne, mais encore autorisée ailleurs), par voie de négociations après une procédure de sélection de candidats, ou par appel d'offres.

Les régimes créés à l'initiative du marché sont en gros répartis en deux catégories : les régimes ouverts ou de libre concurrence (souvent fautivelement appelé « régimes déréglementés »), et dont le meilleur exemple est fourni par les transport urbains en Grande-Bretagne à l'extérieur de Londres, et les régimes fonctionnant en vertu d'autorisations limitées<sup>12</sup>, où des opérateurs titulaires d'une licence ont le droit de demander l'autorisation d'exploiter un certain service en bénéficiant d'un certain degré d'exclusivité, et qui varient considérablement d'un pays à l'autre et même entre les différentes villes d'un même pays, ou encore en fonction des différents services concernés, bien que dans tous les cas, l'opérateur soit, pendant la période de validité de l'autorisation, au moins partiellement protégé contre la concurrence. Pour certains auteurs (par exemple, van de Velde, 1999, p. 151), l'un des principaux inconvénients associés à ces régimes est le risque que cette protection, si elle est accordée de manière étendue, élimine la contestabilité du marché et provoque la capture de la réglementation.

Malgré leur avantage du point de vue de l'efficacité (TIS, 1998, p. 194), on a imputé aux régimes ouverts une certaine détérioration de la qualité du service. La nécessité de traiter ce problème a été à l'origine du développement de partenariats de qualité en Grande-Bretagne. En vertu de ces accords, considérés comme des exemples de « réglementation légère » (Carr, 1997, p. 6), un certain nombre de règles que s'engagent à respecter tant les autorités que l'opérateur peuvent être établies, par exemple :

des dispositions relatives à la coordination du service, à la billetterie intégrée, à l'obligation d'utiliser des véhicules accessibles aux handicapés, à la création de couloirs réservés aux autobus, etc. Ces accords ont cependant été critiqués par les tenants de la libre concurrence au motif qu'ils risquaient de constituer des barrières pour les nouveaux entrants, lorsque le partenariat de qualité est restreint aux opérateurs en place. De fait, le risque de collusion pourrait augmenter, si le partenariat excluait les nouveaux entrants.

Les formes d'organisation et les régimes de réglementation applicables qui ont été décrits représentent les options existantes en principe. Ce que nous retrouvons dans la réalité est principalement constitué de formes intermédiaires, sans compter que coexistent différents régimes pour les nombreux services fournis dans une zone ou un réseau. Tous les régimes et toutes les formes d'organisation présentent des avantages et des inconvénients, et aucune solution optimale universelle ne peut être identifiée. Les régimes déterminés par le marché favorisent une participation active de l'opérateur dans la conception du service, ce qui améliore la qualité dudit service et renforce la volonté de partager les activités de planification et les risques d'insuffisance de recettes avec les autorités. Les risques d'insuffisance de recettes sont principalement liés à la fréquentation et à la tarification, tandis que les activités de planification sont largement influencées par la qualité et l'adéquation du service aux besoins des clients, d'où l'importance cruciale que revêt la participation de l'opérateur à la conception des services.

Lorsque la création des services de transport est le fait des autorités, le respect des obligations établies conformément aux objectifs stratégiques peut être, du moins en théorie, plus facilement obtenu et en conséquence, la mise en œuvre devrait se faire à coût moindre que dans le cas des autres régimes. Le principal avantage de ce type de régime est que de par sa structure, il donne priorité à l'intégration et à la stabilité de l'offre tout en recherchant un bon rapport coût-efficacité à l'aide d'autres instruments.

Des solutions de toutes sortes ont été mises en œuvre partout en Europe et ailleurs dans le monde et il y a de bonnes raisons de penser que la tendance a consisté à reproduire la division politico-administrative des pays (c'est-à-dire la division aux niveaux national, régional et local) dans le cadre organisationnel des systèmes de transport, ce qui a eu des incidences directes sur ces systèmes. Le fait que cette formule ait presque systématiquement été retenue s'explique principalement par la nécessité d'harmoniser l'autonomie budgétaire et financière avec les responsabilités organisationnelles, afin de faciliter le maniement des sources et des mécanismes de financement qui soutiennent la gestion du système de mobilité urbaine.

En outre, les différentes formes d'organisation que l'on peut recenser sont le fruit du croisement des fonctions qui doivent être remplies à différents niveaux de planification et de décision dans le régime de réglementation. Ainsi, les données des enquêtes réalisées dans le cadre du programme de recherche ISOTOPE, ultérieurement confirmées par les travaux menés dans le cadre du programme MARETOPE<sup>13</sup>, ont mis en évidence les solutions suivantes en matière d'organisation :

- Exploitation menée par le biais d'une planification centrale et d'appels d'offres – l'autorité des transports fixe les objectifs d'action qui représentent le cadre de travail du service ou de l'organisme de planification, qui doit lui-même externaliser tout ou partie des services planifiés auprès d'opérateurs privés en lançant des appels d'offres. Ce type d'organisation est connu sous le nom de modèle scandinave et se retrouve entre autres à Copenhague, où différentes administrations locales qui travaillent en coopération constituent une autorité chargée des transports (la société d'État HT), qui est elle-même dotée d'un organisme de planification (*HT-Hovedstadsomradets Trafikselskab*). Une variante de cette forme d'organisation est la conclusion d'un contrat de gestion entre l'autorité des transports et la

société de planification, en vertu duquel cette dernière doit externaliser la réalisation de tout ou partie des services planifiés auprès d'une société privée, en recourant à des procédures d'appel d'offres. Cette forme d'organisation a été utilisée dans la région de Malmö<sup>14</sup>, mais a été abandonnée.

- Il existe un autre régime, similaire au précédent, à la différence qu'il a comme attrait de permettre à l'opérateur de revoir la conception des services dans les zones d'exploitation. Cette liberté est toutefois limitée afin de préserver l'intégration des services du système. La société de planification fixe les tarifs, assume le risque d'insuffisance de recettes et influe sur les choix de l'opérateur en établissant des normes minimales et en payant un montant par voyageur-kilomètre. Autrement dit, elle partage le risque commercial avec l'opérateur. Cette forme d'organisation est appelée le « modèle d'Adélaïde », parce qu'elle est inspirée du régime adopté par la ville d'Adélaïde, dans le Sud de l'Australie (Radbone, 1997, p. 1-18).
- Planification et réalisation sur appels d'offres – normalement désignée concession. L'autorité peut également fixer les normes minimales et définir les obligations de service public. C'est la forme d'organisation adoptée par British Rail. Elle a été appelée « franchisage », à tort selon nous, étant donné que l'objectif était d'accorder une plus grande liberté à l'opérateur au chapitre de la définition des services et de leur commercialisation, ce qui est précisément l'opposé de ce qui se produit dans les franchises commerciales du secteur du détail (les caractéristiques techniques des produits sont strictes et la commercialisation est centralisée par le franchiseur.) Les concessions sont courantes dans de nombreux pays d'Europe, notamment au Portugal et en France. Une version dérivée de cette forme d'organisation peut être l'appel d'offres pour la fonction de planification effectué selon un processus de passation de marché différent de celui utilisé pour l'exploitation. Cette solution a été recommandée en principe dans les conclusions du rapport ISOTOPE (TIS *et al.*, 1997, p. 83) et est de plus en plus étudiée par les praticiens, même si l'on n'a pas encore signalé qu'elle avait effectivement été mise en oeuvre.
- La dernière forme d'organisation relève de la libre concurrence, qu'elle soit assortie ou non d'une réglementation légère, comme on l'a vu ci-dessus.

On a vu que la concurrence était considérée comme un mécanisme important mais non le seul, pour améliorer la prestation du service, et en particulier l'efficacité, la qualité étant imposée par la réglementation, et il convient de préciser que l'externalisation *est* simplement *une méthode de production dont dispose toute entité à l'origine d'une offre de services*, indépendamment de la forme d'organisation ou de réglementation (van de Velde, 1999, p. 150). Comme l'a souligné Beesley (1997, p. 41) au sujet de British Airways, le simple fait d'annoncer l'intention de privatiser cette société a contribué à améliorer son efficacité et fourni une preuve supplémentaire que l'enjeu réside dans la capacité de maintenir la pression concurrentielle sur les agents du marché. C'est également ce que nous avons fait remarquer au sujet des transports publics urbains dans les conclusions du programme de recherche ISOTOPE (TIS, 1997, p. 83).

De fait, un certain nombre d'études contiennent une analyse des effets de l'introduction de la concurrence sur l'efficacité. Dans le cadre du programme ISOTOPE, l'information obtenue auprès de 207 opérateurs présents dans 108 villes pendant la période comprise entre 1993 et 1996 nous a permis de conclure que les marchés déréglementés ont des avantages théoriques et pratiques en termes d'efficacité de la production. Les marchés réglementés ont des avantages théoriques et pratiques en termes de consommation. Les marchés où la concurrence est limitée peuvent bénéficier d'avantages apparentés à ces deux types de marchés (TIS *et al.*, 1997, p. 104). Une étude plus récente encore sur

les bonnes pratiques dans les marchés (« *Study on Good Practices in Contracts* » (Buchanan *et al.*, 2002, p. 2-6)), réalisée à la demande de la Commission Européenne par la société Colin Buchanan and Partners, portait sur un échantillon de 43 villes d'au moins 500 000 habitants (29 étaient fermées à la concurrence, 10 exerçaient un contrôle sur la concurrence, et 4 avaient déréglementé l'accès au marché). Les données, qui se rapportaient à une période d'au moins 6 ans comprise entre 1991-1996, ont révélé que :

- dans les villes fermées à la concurrence, il y avait une faible diminution annuelle moyenne du nombre de voyageurs (0.2 pour cent) ; dans les villes où la concurrence était restreinte, on notait une augmentation annuelle de 1.7 pour cent et dans les villes ouvertes à la concurrence (où il y avait eu déréglementation), on a noté une chute annuelle de 2.6 pour cent ;
- le taux de couverture du tarif a augmenté de 1.2 pour cent dans les villes où la concurrence était restreinte, alors que dans les villes fermées à la concurrence, il s'est établi à 0.5 pour cent. Dans les villes ouvertes à la concurrence, on a constaté une faible hausse de 0.1 pour cent, mais dans ces cas, les tarifs ont tendance à couvrir la plupart, sinon la totalité, des coûts d'exploitation, puisqu'ils ne sont pas réglementés ;
- le nombre d'employés dans les sociétés de transport public affiche une diminution moyenne annuelle de 2.1 pour cent dans les villes fermées à la concurrence et une augmentation de 1.2 pour cent dans les villes où la concurrence était restreinte. Dans les villes ouvertes à la concurrence, cette donnée n'était pas disponible pour la période considérée.

Malgré l'impact des résultats cités ci-dessus, aucune de ces études n'a permis de prouver l'existence d'une relation de causalité entre les pratiques réglementaires et les pratiques contractuelles d'une part, et l'efficacité productive du système de mobilité urbaine en général ou l'exploitation du service de transport public en particulier d'autre part. L'ensemble des données recueillies dans les études effectuées au cours des 15 dernières années sur les questions de réglementation et d'organisation et l'analyse des marchés<sup>15</sup> nous permet seulement de réaffirmer que la pression concurrentielle contribue à améliorer l'efficacité et les autres composantes du rendement, mais que si un régulateur bienveillant intervient sur un marché assez souple en matière de résultats, l'opérateur est nettement incité à sous-investir.

## 4.5. Les relations contractuelles dans le système de transport en commun

### 4.5.1. Sélection des agents

Les principes dégagés des études précitées ont été transposés dans la relation entre les autorités et les opérateurs à travers le recours aux procédures d'appel d'offres pour la sélection d'opérateurs efficaces et l'établissement des dispositions contractuelles. En particulier, la Commission Européenne a introduit en Europe, en juillet 2000, un projet de réglementation relatif aux obligations de service public dans les transports publics (c'est-à-dire les transports en commun) selon lequel les autorités doivent recourir à des marchés publics de services lorsqu'elles souhaitent accorder un droit exclusif et/ou une subvention d'exploitation à un opérateur. La passation des marchés doit se faire conformément aux règles établies par les directives de l'Union Européenne (Directives 92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE) portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

Les procédures d'appel d'offres étant habituellement complexes en raison des nombreux critères qui doivent être pris en compte, des inévitables arbitrages à faire et des périodes contractuelles concernées, la préqualification est nécessaire. Celle-ci devrait reposer entièrement sur la capacité des soumissionnaires potentiels à exécuter un contrat de manière satisfaisante, compte tenu de certains aspects comme l'expérience du secteur des services de transport public, la compétence professionnelle et la capacité financière, auxquelles s'ajoute la qualification technique minimale nécessaire pour obtenir l'agrément technique nécessaire à l'exécution du marché.

Les critères de préqualification précités devraient cependant s'appliquer rigoureusement pour éviter d'une part de fermer le marché aux nouveaux venus, et d'autre part de risquer de priver les autorités de la liberté d'annuler un marché, lorsque l'opérateur ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent aux termes du contrat. Il convient également de trouver un point d'équilibre, afin que les candidats qui ne possèdent pas le savoir-faire et l'expérience préalablement définis ne soient pas systématiquement confrontés à cet obstacle aux nouvelles entrées dans le secteur. La législation peut permettre de surmonter ce problème en empêchant le recours à des critères qui faussent la sélection au détriment des nouveaux entrants et favorisent les opérateurs historiques. En Allemagne, par exemple, l'expérience antérieure ne peut pas faire partie des critères de sélection (NEA *et al.*, 1998, p. 67-80).

Le processus de décision concernant la sélection des agents résulte toujours d'une évaluation fondée sur plusieurs critères, même dans les cas où aucune procédure formelle d'appel d'offres n'est suivie, afin de couvrir les différents aspects des résultats attendus – c'est-à-dire industriels et commerciaux. L'évaluation *ex ante* est nécessaire pour déterminer si un agent a la capacité d'atteindre ces résultats, autrement dit pour juger du risque qu'il représente avant de le sélectionner. L'évaluation *ex post*, quant à elle, permet à l'autorité adjudicatrice d'obtenir l'information en retour au titre des besoins d'apprentissage continu et d'apporter des modifications ultérieures.

Les deux catégories de résultats évoquées ci-dessus recouvrent une réalité différente. Les résultats industriels sont liés à l'efficacité productive, c'est-à-dire à la transformation des ressources en services, tandis que les résultats commerciaux concernent la transformation de la prestation du service en impacts. Comme le préconise Viegas (2001, p. 11), dans le cas de la prestation de services de transport public, l'analyse des résultats commerciaux doit s'effectuer en fonction de trois niveaux d'impacts :

- Premièrement, l'impact sur l'utilisation des transports publics par les citoyens, mesuré en voyageurs-kilomètres dans les transports publics.
- Deuxièmement, l'impact sur la congestion routière, mesurée par la part de marché des transports publics.
- Troisièmement, l'impact sur la situation financière des opérateurs et des autorités (réduction du besoin de subvention), mesurée au moyen des recettes réalisées.

Dans le cadre du processus de sélection d'un opérateur, l'autorité des transports est amenée à améliorer sa méthode d'évaluation. L'information accumulée permet d'établir des statistiques et de comparer les caractéristiques d'un opérateur et son aptitude à fournir un service de qualité. L'autorité peut ainsi affiner ses critères d'évaluation des prestataires de services de mobilité en tenant compte des contraintes imposées par les évolutions internes (par exemple les évolutions du cadre réglementaire local) et les évolutions externes (par exemple, en Europe, la révision de la directive régissant la procédure d'adjudication).

L'évaluation des soumissions peut prendre des formes différentes, mais à en juger par l'examen de nombreuses procédures d'appel d'offres (TIS *et al.*, 1997, OGM *et al.*, 1998, NEA *et al.*, 1999, TIS.PT *et al.*, 2003), leur nombre est restreint :

- prix/subvention minimale seulement – dans ce cas, une description du service dans son entier est exigée ;
- prix/subvention minimale/qualité du service – dans ce cas, une description du service minimum est fournie et le soumissionnaire peut offrir des niveaux de qualité ou de service supérieurs à ceux qui sont précisés dans l'appel d'offres. Il est alors indispensable que l'autorité adjudicatrice indique à l'avance les points prévus pour ces options.
- qualité du service seulement – selon le type de marché, une indication claire des redevances prévues (pour les contrats à coût brut) et des subventions prévues (pour les contrats à coût net). Dans les deux cas, le système de points sur lequel la soumission est évaluée doit être précisé aux soumissionnaires.

Il est très fréquent que les autorités demandent aux soumissionnaires de présenter une offre combinant le prix minimum, la subvention minimum et la qualité minimum du service de manière à pouvoir négocier le marché le plus avantageux avec le mieux-disant. Si la négociation n'aboutit pas, l'autorité peut quand même amorcer des négociations avec le deuxième mieux-disant, et ainsi de suite. Ce processus itératif maximise les chances de conclure le marché le plus avantageux sans devoir lancer un nouvel appel d'offres et représente un coût marginal faible pour l'autorité.

Il convient de souligner que les Directives de l'Union Européenne en matière de marchés publics ne permettent la tenue de négociations après le dépôt des soumissions que dans des cas restreints. La garantie de conditions de concurrence équitable est un principe important de la procédure d'appel d'offres mais qui peut être interprété de plusieurs manières. En général, l'équité est fonction de la concordance avec les pratiques et les règles appliquées antérieurement et qui sont connues des parties prenantes. On note cependant que le principe de la concurrence équitable reçoit deux interprétations différentes dans la documentation (Baumol, 1996) : l'équité de la procédure est fondée sur l'égalité des chances offertes et le type d'accès fourni à un processus économique ; et l'équité finale, fondée sur l'évaluation de l'état dans lequel les personnes ou les institutions se trouvent à la fin d'un processus économique, c'est-à-dire l'impact du processus économique.

#### 4.5.2. *Types de contrats*

Les contrats doivent être élaborés de manière à inciter efficacement les prestataires de service à fournir le niveau de qualité souhaité. Ils sont également le principal instrument garantissant une prestation continue et stable des services. Parallèlement, comme l'a noté Viegas (2004, p. 10), les organismes publics doivent conserver leur capacité en matière de passation efficace de marchés de services. La rédaction des contrats est très complexe et pose de nombreuses difficultés liées aux éléments suivants :

- Règlement des contradictions entre la durée du contrat et l'évolution de l'action publique pendant la durée du contrat.
- Information au sujet du service fourni.
- Partage de risque entre les parties.



- Aptitude à administrer le contrat et à en contrôler l'application.
- Niveau de découplage des services.

L'étude effectuée par Colin Buchanan and Partners sur 49 contrats qui ne portaient pas exclusivement sur des services de mobilité urbaine relève trois risques principaux : le risque d'insuffisance de recettes, lorsque la demande est inférieure aux prévisions et que la qualité du service est médiocre ; le risque de production (ou d'exploitation), c'est-à-dire celui lié aux coûts d'entretien et aux coûts du carburant ; et le risque lié aux équipements, c'est-à-dire à leur acquisition et à leur remplacement (Buchanan *et al.*, 2001, p. 2-6).

Suivant les caractéristiques structurelles définies dans la théorie des contrats, il existe dans la pratique une grande diversité de contrats de fourniture de services de mobilité urbaine, mais ils présentent tous une structure assez similaire. Un contrat type peut énoncer des formules de partage de risques et définir l'ensemble des mesures d'aide. Les contrats types utilisés dans le secteur des transports en commun urbains sont les contrats de gestion, les contrats à coût brut et les contrats à coût net.

Dans un contrat de gestion, l'autorité conserve habituellement la propriété et le contrôle des dépôts et du matériel roulant ainsi que toutes les recettes et assume les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Il arrive également que l'autorité décide d'être l'employeur des salariés qui assurent la prestation des services. De fait, dans un contrat de gestion, l'autorité délègue à l'opérateur des fonctions qui se limitent à la gestion professionnelle de l'exploitation, pour son compte. Le degré de délégation et d'engagement du gestionnaire en matière de prise de risque est décidé au cas par cas, mais tous les contrats prévoient toutefois une durée fixe et un prix déterminé ainsi que des normes de rendement assez strictes. Ce type de contrat est également indiqué en période de transition, lors de l'introduction de la concurrence sur un marché auparavant non concurrentiel, étant donné qu'il permet à l'opérateur historique de s'adapter progressivement.

Dans le cadre d'un contrat à coût brut, l'autorité confie à l'opérateur le contrôle des moyens de production – véhicules/matériel roulant, dépôts/autres infrastructures – et définit souvent une norme spécifique concernant la qualité du service et le parc de véhicules requis, de même que le prix fixé pour la production du service. Dans ce type de contrat, toutes les recettes tarifaires sont transférées à l'autorité responsable des différents volets commerciaux concernés et l'opérateur assume les risques associés aux aspects productifs de l'exploitation. La durée du contrat est très souvent fonction de la durée de vie des actifs corporels servant à la production, notamment dans le cas des sociétés ferroviaires. L'évolution la plus récente permet toutefois de dissocier la quasi-totalité de la durée du contrat de la durée de vie des actifs corporels en recourant au crédit-bail. C'est alors l'autorité qui fournit ces actifs, qui assure les révisions importantes ou les confie à la sous-traitance, et qui s'occupe de la disposition des actifs à la fin du contrat.

Dans un contrat à prix net, l'opérateur assume le risque de production et le risque commercial. L'autorité conserve toutefois la propriété des actifs ou la cède à une entité distincte, pratique que l'on retrouve également dans les contrats à prix brut. L'autorité fixe également des normes précises ayant trait à la qualité du service, au parc de véhicules/au matériel roulant requis et à la subvention, la prime ou la compensation versée au titre des niveaux tarifaires fixés en deçà du niveau économiquement viable. L'opérateur est normalement autorisé à conserver toutes les recettes tarifaires et supporte tous les risques (risques de production et risques commerciaux), qui englobent généralement les perturbations du système de transport, les fluctuations des recettes pour un certain nombre de raisons et la modification du régime de réglementation. Des dispositions particulières relatives au partage de risque peuvent être négociées dans le but de rendre l'opérateur moins vulnérable à ces risques. Ce type

de contrat peut porter sur des investissements en actifs fixes ou en biens meubles et l'on parle dans ce cas de contrat à coût net avec investissements. Il est habituellement de durée fixe et est utilisé en Europe (Royaume-Uni), en Amérique du Sud (Santos E., Aragão J., 2001, p. 276) et en Australie (Cox et Duthion, 2001, p. 25). L'opérateur fournit en général, outre le service de transport public, le matériel roulant nécessaire et, plus rarement, les installations fixes. Dans les contrats de service de transport par autobus, les biens visés sont les dépôts et les arrêts, et dans les contrats de service de transport ferroviaire, il s'agit le plus souvent des voies, des dépôts et/ou des gares.

Il y a peu d'opérateurs sur les différents marchés, notamment dans le secteur des transports par autobus, caractérisé par la présence d'opérateurs internationaux. Cette situation préoccupe les autorités en raison de la menace qu'elle fait peser sur la concurrence. Dans de nombreuses villes, les autorités ont pris des mesures pour encourager les nouvelles entrées :

- Elles ont privilégié les contrats à coût brut tout en élaborant des incitations et des sanctions en fonction des résultats, afin d'éviter la dégradation de la qualité. Les raisons habituellement invoquées pour expliquer le recours à ce type de contrats est qu'ils réduisent les risques et les coûts liés aux soumissionnaires de même que les coûts des enquêtes approfondies que les autorités doivent mener auprès des clients pour répartir les recettes entre les opérateurs. En outre, comme les tarifs sont fixés par les autorités, les opérateurs peuvent difficilement accroître la fréquentation et leurs recettes, même quand le contrat contient des incitations en ce sens, de sorte que la concentration du marché est moins probable.
- Les autorités ont eu recours à des contrats portant sur des itinéraires plutôt que sur des zones, afin d'encourager les petites entreprises à soumissionner.
- Elles ont demandé aux soumissionnaires de sous-traiter une partie de leurs services en cas de risques de concentration du marché.
- Elles ont conservé la propriété des dépôts locaux et de l'équipement spécialisé (par exemple la billetterie), comme on l'a vu, étant donné que l'accès insuffisant à ces équipements constitue souvent une barrière à l'entrée, en particulier lorsqu'il existe un partenariat de qualité entre les opérateurs historiques.

Signalons que ces évolutions ne vont pas sans susciter des réactions de la part des opérateurs. En Suède, par exemple, de petits opérateurs se sont regroupés en coopérative pour améliorer leur capacité de soumissionner pour de plus gros marchés. Cela équivaut dans la pratique à une concentration de la structure du marché et à une forte réduction de la contestabilité du marché.

On pourrait croire que le contrat à coût net représente la meilleure solution du point de vue des autorités, étant donné que l'opérateur supporte tous les risques et reçoit seulement une subvention fixe. Cependant, l'expérience montre que c'est plutôt l'inverse qui est vrai. Pour les opérateurs, ce type de contrat suppose certains coûts additionnels ainsi que certains risques, par exemple : les coûts liés au fait d'orienter constamment le marché ; les coûts des investissements qui doivent être effectués à l'avance, et qui dépassent souvent les exigences contractuelles, pour répondre à la demande ; les coûts beaucoup plus élevés de la préparation des soumissions. Pour les autorités, la diminution de la contestabilité du marché entraîne certaines externalités du fait de la baisse du nombre de soumissions. Enfin, l'ensemble des modifications apportées à la politique et à la réglementation des transports peut affecter la composante commerciale du système de mobilité et, en conséquence, justifier la demande de nouvelles compensations financières de la part des opérateurs.

Le contrat à coût net avec investissements, toutefois, est peut-être le plus adapté de tous, lorsque le service est inexistant au départ et que de nouvelles infrastructures sont nécessaires, ce qui est souvent le cas lors de la mise en place d'exploitations de métro léger. On peut penser par exemple au système de métro léger de Croydon, qui fait l'objet d'un contrat d'exploitation de cinq ans, et dont le contrat relatif à l'activité de construction a une validité de 99 ans (Buchanan *et al.*, 2002, p. 4-22), ce qui dépasse largement la durée habituelle des contrats, qui est de 15 à 30 ans. Ces contrats ont l'avantage d'associer l'opérateur au stade de la construction, ce qui en principe devrait assurer le fonctionnement efficace du système. Selon Buchanan (2002, p. 4-22), il existe de nombreux exemples de cas où l'opérateur n'est pas en mesure de fournir le niveau de service qu'il souhaiterait, parce qu'il a dû prendre des mesures de réduction des coûts pendant la phase de la construction et qu'à long terme, cela fait baisser ses recettes et/ou augmenter ses coûts d'exploitation.

Le choix du type de contrat est complexe. Il faut tenir compte de nombreux facteurs avant de décider quelle sera l'entité la mieux en mesure de maîtriser les différents risques en présence. La solution retenue pour une ville n'est donc pas transposable directement dans une autre ville. Les facteurs suivants doivent être rigoureusement pris en compte : stratégie locale ; planification des services ; degré d'intégration tarifaire ; zone géographique visée par le contrat ; qualité du service ; contraintes budgétaires ; tarification ; entités en mesure de maîtriser et d'atténuer les risques ; nombre prévu de soumissionnaires ; contraintes extérieures, etc.

#### 4.6. Différends et risques

Comme l'observe Schelling (1980, p. 5), la plupart des différends surviennent dans le cadre des négociations, lorsque la capacité d'un participant à atteindre ses objectifs est tributaire des choix ou des décisions des autres participants. Les différends relatifs aux systèmes de mobilité urbaine ont des causes différentes. Ils peuvent survenir dans les relations entre les acteurs, c'est-à-dire entre les opérateurs, dans les relations contractuelles, c'est-à-dire entre les autorités et les opérateurs, dans les relations entre autorités et enfin, entre les clients et les agents du système. Dans le programme de recherche ISOTOPE (TIS, 1997, p. 51), nous avons identifié six objets de différends : rôles et responsabilités, définition des objectifs, questions financières, politique de tarification, résultats atteints. Dans le Tableau 1, nous établissons un lien entre ces types de différends et le cadre dans lequel ils risquent le plus de survenir. Le résultat de cette évaluation quantitative révèle que le cadre qui génère le plus de différends est le cadre contractuel.

Les contrats comportent habituellement des dispositions relatives au règlement des différends, en particulier par la conciliation ou l'arbitrage. Dans le mécanisme de conciliation, les décisions sont prises par les parties au différend, tandis que dans celui de l'arbitrage, elles relèvent d'une tierce partie. Les voies de conciliation possibles comprennent : l'application et l'interprétation du contrat ; la négociation bilatérale débouchant sur un accord ; la soumission du différend à une autre autorité (d'un niveau hiérarchique supérieur) ou à des tierces parties. L'élaboration des contrats est également une occasion d'apprentissage. Les enseignements tirés de la gestion des contrats sont en effet d'une grande utilité, car ils permettent de modifier en conséquence les contrats subséquents. Cela est particulièrement vrai en matière de partage de risque, du fait que lors de la signature d'un contrat, on ignore le plus souvent tout des risques potentiels. Il existe de fait trois types de risques dont la concrétisation peut entraîner un différend et auxquels correspondent des dispositions contractuelles différentes (TIS, 1997, p. 51) :

- Les risques relativement courants, pour lesquels le contrat devrait établir des règles aussi précises que possible.

- Les risques identifiables, mais dont les circonstances sont très difficiles à prévoir, et pour lesquels il convient de définir une structure de conciliation et, éventuellement, d'arbitrage.
- Les risques non identifiables *a priori*, pour lesquels les dispositions appropriées du contrat ne peuvent être complètes. Nous les aborderons dans la prochaine section.

Tableau 1. **Classification des différends**

Classification des différends		Source framework			
		Politique	Contractuelle	Sectorielle	Clients
C o n f l i c t s	Rôles et responsabilités	O	O	O	
	Définition des objectifs	O	O		O
	Questions financières		O	O	
	Politique de tarification	O	O	O	O
	Résultats atteints		O	O	O

Source : Macário, 2005.

En général, les risques devraient être imputés à la partie qui est la mieux à même d'éviter leur réalisation ou d'en atténuer les conséquences. La répartition du risque devrait normalement être précisée par une disposition contractuelle. Les risques non identifiables au moment de la rédaction du contrat entraînent habituellement, lorsqu'ils se concrétisent, certains différends lors du partage des responsabilités au regard des conséquences. Malgré cet élément permanent d'incertitude, il est possible d'identifier les risques suivants dans les transports publics urbains (TIS, 1997, p. 41-49) : risque de production ; risque d'insuffisance de recettes ; risque financier ; risque de planification ; risque environnemental.

Le risque de production est habituellement imputé aux opérateurs, puisqu'il est associé à la capacité de mener les activités qui contribuent à la transformation de moyens de production en véhicules-kilomètres. Ce risque se subdivise habituellement en deux catégories principales : la perte de prestation de service et le dépassement de coût. Le dépassement de coût peut être causé par l'action ou l'inaction de l'autorité, et il convient à cet égard de prévoir une certaine forme de compensation dans les contrats. Les risques de production peuvent encore être répartis parmi les catégories suivantes :

- Risques d'infrastructure, liés aux coûts et retards de construction ; aux coûts d'entretien et de modernisation ; à la congestion et à l'absence temporaire d'accès.
- Risques liés au matériel roulant et au matériel technique de même qu'aux consommables se rapportant à l'exploitation, notamment les risques de retard de livraison, de coûts directs de maintenance et de disponibilité des équipements et de perte d'exploitabilité. Les opérateurs de systèmes de transport exigent souvent des garanties à long terme de leurs fournisseurs,

afin de leur faire supporter les pénalités entraînées par toute inexécution des engagements qui se traduiraient par une perte de qualité pour l'utilisateur.

- Les risques de main-d'œuvre (accords et réglementation), qui se répercutent sur les salaires et traitements et entraînent une perte de productivité nette et des conflits du travail.

Le risque d'insuffisance de recettes concerne surtout la fréquentation et la tarification et parfois à d'autres activités génératrices de recettes comme la publicité dans les véhicules ou les gares. Une grande diversité de facteurs influence la fréquentation, à savoir :

- Les structures de mobilité, qui sont influencées par le mode de vie, les lieux d'activités, le pouvoir d'achat des citoyens, la démographie, le calendrier des activités économiques et sociales, la réglementation du travail, etc.
- La part de marché, qui est déterminée par la qualité perçue des transports publics urbains, le degré de motorisation individuelle et les mesures qui favorisent le transfert vers les transports publics.
- La structure et les niveaux de tarification, qui englobent la commodité de la structure tarifaire, l'intégration tarifaire, les tarifs préférentiels et les coûts de transaction (technologie).
- La modification de la politique de mobilité urbaine, dont l'efficacité est conditionnée par le niveau d'intégration des politiques ayant une relation d'interdépendance avec la mobilité et qui concernent notamment l'utilisation des sols, l'énergie, l'environnement, la fiscalité et le financement.

En fonction des différents types de contrats, les risques d'insuffisance de recettes peuvent se déplacer soit vers les autorités, soit vers les opérateurs. Lorsque les risques pèsent sur les opérateurs, ces derniers sont incités à améliorer le service client. L'une des principales difficultés tient alors à la capacité des autorités organisatrices de préserver leur connaissance du marché et des besoins des clients, sous peine de voir se produire un phénomène de capture du régulateur par l'opérateur et ce, en quelques années seulement.

On entend par risque financier le risque lié aux coûts de la disponibilité des liquidités et aux coûts d'opportunité et aux avantages de la conservation des recettes provenant de l'exploitation. Il survient notamment lors de la mise en place de nouveaux systèmes, qui entraîne un risque lié aux nouveaux mécanismes de financement, aux taux de change, ou encore au financement des équipements productifs au moyen d'instruments offerts sur les marchés financiers, et qui présentent un risque en soi. On peut donc subdiviser les risques financiers en deux autres catégories, à savoir celle des risques habituellement pris par des acquéreurs de biens d'équipement et celle des risques que prennent les opérateurs lorsqu'ils signent des contrats à coût net :

- Les risques liés aux coûts de financement des acquisitions, qui sont associés aux taux d'intérêt et aux taux de change.
- Les risques liés à la rémunération des excédents courants à court terme, ce qui englobe la ventilation du chiffre d'affaires entre différents titres de transport et la rémunération financière des excédents à court terme.

Les risques de planification sont la conséquence des effets des risques de production et de perte de recettes résultant des modifications de la demande, qui se concrétisent habituellement avec un décalage temporel entre le moment de la modification de la planification et les effets qui s'ensuivent sur la demande. Ces risques ont trois sources différentes :

- La planification urbaine : bureaux/usines, construction domiciliaire, commerces/lieux de loisirs, priorités en matière de transports publics urbains, politique de stationnement, etc.
- La planification routière : carrefours routiers et création d'espaces piétons.
- La planification des transports publics : emplacement des points et des routes d'accès.
- L'interaction avec les réseaux régionaux, nationaux et européens, plus vastes, dont les zones urbaines sont la représentation nodale et qui sont les principaux générateurs des besoins de mobilité.

Mentionnons enfin le risque environnemental, devenu ces dernières années une préoccupation importante pour les responsables de la planification urbaine et pour les opérateurs des systèmes de transport urbain. En effet, la perspective de devoir payer des pénalités pour les véhicules qui polluent l'environnement accélère le transfert technologique. Le risque environnemental existe surtout dans les pays en développement, où les parcs de véhicules vieillissants sont plus nombreux. Il est principalement fonction de l'évolution de la perception des citoyens et partant, de l'opinion publique. C'est dans les sociétés les mieux informées que le risque environnemental est l'une des priorités des décideurs politiques. Il est habituellement associé aux éléments suivants, qui ont tous une incidence sur l'aspect production du système de mobilité : pollution sonore, pollution de l'air, intrusion visuelle et utilisation des sols.

L'analyse de ces cinq catégories de risques montre bien qu'ils sont toujours répartis entre le côté production et le côté consommation des systèmes de mobilité. C'est ce qu'illustrent de fait les formes contractuelles utilisées par les autorités et les opérateurs, puisque, comme nous le verrons plus loin, le partage de risque intervient habituellement entre ces deux catégories d'acteurs seulement. Cependant, un grand nombre de programmes de recherche menés en Europe (par exemple : ISOTOPE, QUATTRO, LEDA, MARETOPE et METEOR, le projet d'appui au programme CIVITAS), ont montré que, même s'il est confirmé que les cinq catégories de risques précités peuvent être prises en compte dans les contrats en fonction de leur incidence, il y a de fait un avantage à continuer de les dissocier, étant donné que les institutions qui influent sur le degré de risque sont différentes et que le besoin d'interaction institutionnelle est en soi un important facteur de risque.

#### **4.7. Politiques de tarification et de financement**

Dans un système de mobilité urbaine, deux postes de dépenses principaux nécessitent le recours au financement : les dépenses d'exploitation permanentes du système de mobilité et les dépenses d'investissements spécifiques relatifs à la construction, à l'expansion ou au renouvellement du système. Dans les années 1970 et 1980, les budgets publics ont été fortement mis à contribution même pour couvrir les dépenses d'exploitation, mais des pressions croissantes se sont exercées récemment pour freiner la part de financement public, car d'autres secteurs (par exemple, la santé, l'éducation, l'habitation, etc.) en ont également besoin.

Selon les constatations qui se dégagent d'un programme de recherche (CE, TIS *et al.*, FISCUS, 1999c, p. 9), les limites inhérentes aux contributions des usagers (paiement des usagers directs en fonction de l'utilisation, autrement dit les recettes provenant de la tarification) et les limites politiques

en matière de dépenses publiques au titre du budget général (ou même du budget réservé) rendent d'autres sources de financement nécessaires pour maintenir un niveau acceptable de qualité de la mobilité urbaine. Il ne faut pas non plus oublier que les prix (principale source de financement) influencent la qualité perçue des services en créant un effet d'attente, et que de manière générale, une qualité élevée est associée à des prix élevés (CE, OGM *et al.*, 1998, p. 139). Il faut donc qu'une majoration des prix s'accompagne de modifications de la qualité, si l'on veut transmettre des messages cohérents à l'intention des usagers. Cela est particulièrement vrai dans le cas des transports urbains.

Les systèmes de mobilité urbaine sont principalement financés par les recettes provenant des différentes activités de déplacement, en l'occurrence de deux sources principales, qui présentent de grandes différences du point de vue financier et budgétaire. La première source de financement est constituée des recettes d'exploitation comme les tarifs des transports publics urbains ; les redevances d'infrastructures ; les tarifs de stationnement ; la tarification routière (par exemple, les péages de cordon, les systèmes de permis d'accès, les dispositifs de tarification en fonction de la distance, de l'heure ou de la congestion) ; les taxes ou redevances calculées en fonction de l'utilisation (par exemple, redevance kilométrique, taxes sur les carburants, taxes fixes sur les véhicules, etc.), ou les autres prélèvements obligatoires (taxe annuelle de circulation). En général, la modulation des prix (par exemple, en fonction du degré de congestion) est un outil efficace de gestion de la demande, parce qu'elle peut induire des changements de comportement.

La deuxième source de financement est composée des recettes autres que d'exploitation, qui correspondent à un financement croisé interne comme la publicité, la location d'espaces d'infrastructures ou d'infrastructures de télécommunications, etc. La distinction entre les recettes d'exploitation et les autres types de recettes est extrêmement importante pour des raisons de transparence et pour évaluer avec exactitude l'efficacité, en particulier lorsque des subventions sont également versées pour le service public.

Dans un système de mobilité urbaine, les contributions du budget de l'État sont souvent consacrées aux dépenses d'exploitation et aux dépenses d'équipement. S'agissant des premières, elles sont généralement financées par des subventions générales ou des subventions spéciales fournies dans un but précis (par exemple, la modernisation du parc de véhicules en vue d'introduire des formes d'énergie moins polluantes, ou l'application de tarifs préférentiels pour des catégories d'usagers moins aisés), des subventions croisées provenant d'autres domaines du secteur public (par exemple, l'eau, l'électricité, etc.) et des avantages fiscaux. De nombreux pays européens ont eu recours à ce type de financement croisé dans les transports municipaux. L'Union Européenne a instauré la séparation des activités, afin d'assurer la transparence et un meilleur contrôle des aides publiques.

Dans le cas des dépenses d'équipement, ce type d'aide financière prend habituellement la forme de dotations en capital et de subventions générales. Les subventions peuvent également être modulées en fonction d'autres éléments (CE, TIS *et al.* FISCUS, 1999c, p. 18), notamment du niveau de compétence territoriale de l'autorité concernée. Par exemple, des subventions peuvent être versées par des autorités locales et des transferts peuvent être effectués à partir du budget central ou régional (dans certains pays à régime fédéral, comme le Brésil, la distinction est faite entre l'Union, l'État, la région métropolitaine et la municipalité.) Le volume de référence est également un autre élément distinctif. Les subventions fondées sur le volume sont versées pour chaque unité de bien (ou de service) subventionnée ; les subventions fondées sur la valeur sont liées aux prix et les subventions forfaitaires sont un montant fixe versé au destinataire. Le type de subvention influence les prix du marché des biens et services et les subventions peuvent être accordées directement ou dans le cadre d'un processus concurrentiel.

Les contributions provenant de bénéficiaires indirects, aussi connues comme relevant du phénomène de récupération des plus-values, constituent une autre source très commode de financement du système de transport urbain. Ce sont les taxes ayant une incidence sur la valeur additionnelle créée par la mobilité, et qui sont habituellement engendrées par l'une des trois situations suivantes, ainsi que l'ont montré certaines études (CE, TIS *et al.*, FISCUS, 1999c, p. 27) :

- *concentration forcée d'usagers dans certains endroits à des moments prévisibles en raison des exigences d'exploitation des transports (certains tronçons routiers, certaines gares et leurs environs, échangeurs routiers et véhicules) ;*
- *augmentation des possibilités d'activités comportant un facteur distance grâce à l'existence (et non pas seulement l'utilisation) d'infrastructures/de services de transport et par conséquent,*
- *accroissement de la valeur des terrains situés à proximité des installations de transport.*

Un autre exemple de contribution de bénéficiaires indirects est celui du « versement transport » effectué en France par les employeurs occupant plus de neuf salariés dans les villes de plus de 20 000 habitants ; aux Pays-Bas et en Italie, une taxe spéciale peut être perçue au titre des besoins d'infrastructures (CE, TIS *et al.*, FISCUS, 1999c, p. 33) et au Brésil, il existe des possibilités similaires de définir des taxes sur la valeur ajoutée (Trajano et Silva, 2005, document de travail, p. 1-27). Citons également l'exemple du péage de congestion mis en place à Londres et à Stockholm, une taxe d'accès à une zone limitée (mais qui représente néanmoins une ressource, comme c'est le cas de l'espace urbain) du système de mobilité urbaine et dont une partie des recettes est affectée aux transports publics. Cette récupération de recettes par le système de transport améliore considérablement l'acceptation globale de la mesure par le public. Signalons également que bon nombre des problèmes associés à la couverture des dépenses au titre de la mobilité urbaine sont imputables au fait que la plupart des taxes qui sont prélevées sur les véhicules particuliers sont versées au budget central et qu'une petite partie seulement est conservée par les administrations locales. En conséquence, ces dernières sont trop tributaires des recettes de stationnement.

Enfin, depuis les années 1970, le financement privé est de plus en plus répandu. Cela tient vraisemblablement à plusieurs raisons, mais les explications les plus souvent avancées sont les suivantes : réduction de la demande de fonds publics, plus grande diversité des sources de financement, accélération de la mise en œuvre des projets, plus forte propension à l'innovation et meilleure rentabilité des investissements. Dans le cadre du financement privé, une formule particulièrement appréciée ces dernières années est celle des partenariats public-privé, qui pousse le secteur des transports à améliorer la qualité de la gestion, étant donné que le financement privé (contrairement au financement public) exige un remboursement doublé d'un rendement acceptable en fonction des niveaux de risques, ce qui explique que les dépenses d'investissement qui vont de pair avec cette formule sont toujours plus importantes dans le cas des dispositifs de financement de l'État. L'activité (c'est-à-dire l'exploitation du service ou le développement des infrastructures) qui fait l'objet du partenariat doit donc générer un chiffre d'affaires supérieur au coût d'exploitation, à défaut de quoi on fera appel aux fonds publics pour combler l'écart. Ces partenariats font souvent intervenir des institutions de financement internationales par le biais d'aides et de dons (la Banque Mondiale, par exemple) ou de prêts (consentis par la BEI ou la BERD), ce qui est courant dans les pays en développement, compte tenu du fait que ces formules s'accompagnent souvent de meilleures conditions -- taux moins élevés, périodes de remboursement plus longues -- que celles offertes par les banques d'investissement du secteur privé.



Le financement privé ne va toutefois pas sans risques de différends avec les pouvoirs publics, principalement parce que les deux parties ont une attitude différente à l'égard des incitations pour des projets particuliers. Trois causes possibles de différends ont été décrites (CE, TIS *et al.*, FISCUS, 1999c, p. 21) : les projets ayant une valeur actuelle nette positive au plan financier, mais négative au plan social ; les projets qui sont conformes aux objectifs du secteur privé, mais qui sont en contradiction avec les objectifs d'action des pouvoirs publics ; les projets de consortiums de soumissionnaires mal équilibrés, par exemple parce qu'une société de construction qui est également un membre dominant du consortium a pour objectif personnel d'optimiser le rendement : cette société a intérêt à surdéfinir le projet, ce qui peut aller à l'encontre de l'intérêt public ou contribuer à rendre les contrats trop rigides, ou simplement ne pas permettre la rentabilité optimale de l'investissement. Lorsque les niveaux de rendement atteignent un seuil acceptable selon les critères des investisseurs et, par conséquent, de bons niveaux de rentabilité de l'investissement, il semble qu'il soit possible d'évoluer vers une relation de parrainage en matière de financement privé, dans le cadre duquel un service ou un segment particulier d'un projet d'infrastructure linéaire fait l'objet du contrat de partenariat. Cela illustre la valeur d'option que représente ce service ou cette infrastructure, en ce sens qu'il pourrait bien améliorer l'accessibilité et la fluidité d'une zone spécifique.

Il y a une grande interaction entre tous les mécanismes de financement que nous avons énumérés, et les études empiriques réalisées dans le cadre du programme de recherche PATS (CE, TIS *et al.*, PATS, D3, 2000, p. 36) montrent que les utilisateurs réagissent par des degrés d'acceptation divers à chaque instrument. En conséquence, le choix du mécanisme de financement comme son montage en éléments cohérents axés sur les résultats constitue en soi l'un des instruments de gestion les plus importants, étant donné que c'est par l'application spécifique de cet instrument que la gestion du système de mobilité urbaine peut influencer le comportement des agents et des utilisateurs finaux. À l'occasion de l'examen de certaines villes dans le cadre du programme CIVITAS (METEOR) et de l'évaluation de la possibilité de transposer les mesures de tarification, entre autres, nous avons également constaté que l'assemblage des mesures faisait partie des conditions qui influent sur leurs résultats (Macário et Marques, 2004, p. 45).

L'utilité de cette interaction est reconnue et deux exemples de financement par plusieurs sources des systèmes de mobilité méritent d'être mentionnés pour leur caractère global : il s'agit du système de financement des transports terrestres de la Nouvelle-Zélande (<http://www.ltsa.govt.nz/funding/nltp/index.html>, 01-07-2005), *Land Transport NZ*, anciennement appelé Transfund, et du modèle japonais de financement des réseaux ferroviaires (Killeen et Shoji, 1997, p. 8-10).

Le système néo-zélandais finance une grande variété d'activités, par exemple le développement des infrastructures et des services, la recherche sur des modes de déplacement de substitution à la route, les services sociaux, etc. L'entité qui gère le financement administre également le programme national de transport terrestre. Au Japon, les sociétés ferroviaires ont évolué vers des sociétés multisectorielles qui procèdent à des financements croisés internes entre les quatre secteurs d'activité suivants : exploitation des voies, transports (par exemple, les services secondaires dans le cas des transports routiers), immobilier et autres activités. Le poids des activités non liées aux transports dans le chiffre d'affaires global de ces sociétés est très contrasté, puisqu'il peut se situer entre 20 et 80 pour cent (Killeen et Shoji, 1997, p. 15).

## 5. CONCLUSIONS

L'analyse que nous venons de faire dans les chapitres précédents nous amène à conclure que toute ville qui souhaite rendre attrayante la privatisation des transports urbains doit impérativement veiller à la bonne organisation de son système de mobilité urbaine, qui constitue le cadre général dans lequel se déploient les transports urbains.

L'exploitation efficace d'un système de transport urbain est en définitive fonction des autres moyens de mobilité qui globalement forment l'ensemble de l'offre à partir de laquelle les citoyens et utilisateurs créent leur propre chaîne de mobilité.

Un certain nombre de conditions sont requises pour susciter la participation d'agents privés dans la prestation et la planification des services, en fonction des objectifs définis par l'État et les administrations centrales et pour envisager de transférer dans une certaine mesure au secteur privé les services actuellement assurés par des sociétés d'État ou par des sociétés privées à capitaux publics. Ces conditions sont les suivantes :

- Une structure organisationnelle précise et stable dans laquelle les responsabilités de gestion et de réglementation sont réparties de manière à permettre l'évaluation de la qualité de la prise de décision.
- Des systèmes informatiques pouvant assurer la gestion de ces systèmes complexes et garantir la transparence à toutes les parties prenantes et la cohérence de l'évaluation des citoyens.
- Des modalités contractuelles solides et offrant la souplesse voulue pour s'adapter à un cadre en évolution.
- La dernière décennie a confirmé l'existence de la clientèle diversifiée du système de mobilité urbaine. Dans la grande majorité des systèmes de transport urbain, aucune initiative n'a toutefois été prise jusqu'ici pour créer des relations stables et durables avec les différentes catégories d'usagers. L'organisme planificateur doit adopter la commercialisation relationnelle, afin de mieux définir et concevoir les systèmes de mobilité et favoriser une meilleure connaissance des caractéristiques de la société et de la population en leur qualité de clients des systèmes de mobilité urbaine.
- Pour appuyer les fonctions de direction, de contrôle et de mise en œuvre, des moyens d'action doivent être mis en place dans les structures organisatrices locales.
- Des mesures cohérentes doivent être prises pour favoriser le recours aux incitations fiscales et autres mesures tarifaires destinées à conduire les citoyens à utiliser les transports urbains.
- Il importe d'éviter les configurations fondées sur des dogmes réglementaires et le recours aux subventions.

Enfin, la participation du secteur privé au financement des investissements dans les services de mobilité exige l'examen attentif de deux questions principales : la première concerne l'identification, l'appréciation et le partage du risque ; la seconde, la capacité d'éviter la rigidité des contrats, de façon que la relation entre les parties puisse s'adapter en cas d'évolution des facteurs qui influencent les résultats du partenariat (cela revient à dire qu'il faut éviter de rédiger des contrats trop détaillés.)

## NOTES

1. On entend ici un regroupement ou un réseau continu de communautés urbaines ayant souvent recours à des services communs.
2. Ces auteurs n'ont examiné que le marché de l'emploi, sans tenir compte de l'existence d'un marché social où interviennent des activités de loisirs, qui stimule la concurrence entre les villes et est un facteur déterminant des besoins de mobilité.
3. Tel est le cas en Europe (ailleurs dans le monde, l'intervention de l'État ne repose pas sur les mêmes bases que dans les pays européens, où la notion de service public est profondément enracinée et est parfois inscrite dans la constitution elle-même, comme le révèle l'enquête que nous avons réalisée dans le cadre de l'étude intitulée « *Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport* », CE, DGVII, 1997/1998.
4. Ces initiatives ont été décrites en détail dans des programmes de recherche menés en Europe (PETS, OPTIMA, FATIMA, FISCUS, PATS et UNITE) dans le cadre du volet Transports des Quatrième et Cinquième programmes-cadres de recherche et de développement (PCRD).
5. Appelée équité longitudinale dans le projet de recherche PATS (CE, 2001, p. 66).
6. Ce problème a été analysé en profondeur dans l'étude menée en marge du programme de démonstration et de recherche CIVITAS 1 de la Commission Européenne. Pour plus de renseignements sur les méthodes de transposition des mesures et des dispositifs des systèmes de mobilité urbaine, voir Macário, R. et Marques, C. (2004).
7. Nous entendons par coordination la prise de décision concertée, étant donné qu'il n'existe pas de relations hiérarchiques entre des organisations interdépendantes.
8. Certains auteurs (Simon, Chisholm, etc.) définissent ainsi la coordination. Rappelons toutefois que dans la note de bas de page 26, chapitre premier, nous avons défini la coordination comme étant un processus d'orientation coiffant des mesures et des mécanismes. Nous entendons donc ici par concertation la combinaison de mesures et de mécanismes, comme nous l'expliquons dans le corps du texte.
9. Nous ne partageons pas à cet égard l'avis de Simon, qui utilise la notion de coordination, plutôt que celle de concertation telle que nous l'entendons.
10. Fin 2003.
11. Des expériences d'externalisation ont même été menées dans un cadre de libre concurrence, comme l'a relevé van de Velde (1999, p. 150), notamment pour des services

d'intérêt général non offerts par le marché (Southern Vectis, House of Commons, 1995, p. 227).

12. Il convient de souligner que les notions de licence et d'autorisation recouvrent souvent des sens différents. « Licence » s'entend ici de la qualification professionnelle (qui englobe la solvabilité et la fiabilité) et « autorisation », du droit relatif à l'exploitation commerciale du service.
13. Ce fait est également souligné par van de Velde (1997, p. 154).
14. Selon l'étude ISOTOPE (TIS *et al.*, 1996, D 153).
15. Principales études effectuées en Europe sur la réglementation et l'organisation des systèmes de mobilité urbaine : Tyson (1994) ; TIS *et al.* (ISOTOPE, 1995-1997) ; OGM *et al.* (QUATTRO, 1997-1998) ; NEA *et al.* (Public Service Obligations, 1998) ; Buchanan *et al.* (2001) ; NEA *et al.* (Integration, 2003) ; TIS.PT *et al.* (MARETOPE, 2002-2004).

## BIBLIOGRAPHIE

1. CARR, J. (1997), « *Light touch regulation for the privatised bus industry* », Fifth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, Royaume-Uni.
2. CIUFFINI, F.M. (1995), « *Espaces de transport et espaces publics : le tissu de connexion dans la ville durable* », in « *La ville durable : une tétralogie européenne* », Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.
3. CHISHOLM, D. (1989), « *Coordination without hierarchy – informal structures in multiorganisational systems* », University of California Press.
4. Commission Européenne (1996), Livre Vert, « *Un réseau pour les citoyens – Comment tirer partie du potentiel des transports publics de passagers en Europe* », Office des publications officielles des Communautés Européennes.
5. Commission Européenne (1997), TIS.PT *et al.*, « *Improved Structure and Organisation for Urban Transport Operations of Passengers in Europe* », rapport final de l'étude ISOTOPE réalisée dans le cadre du volet « Transports urbains » du Quatrième programme-cadre de recherche dans les transports, DGVII.
6. Commission Européenne (1998), NEA *et al.*, « *Examen du droit communautaire relatif aux obligations et contrats de services publics dans le domaine des transports terrestres de passagers* », DGVII.
7. Commission Européenne (2001), TIS.PT *et al.*, « *Handbook – Deliverable D5* », FISCUS – Cost Evaluation and Financing Schemes for Urban Transport Systems, volet « Transports urbains » du Quatrième programme-cadre de recherche dans les transports, DGVII.
8. Commission Européenne (2001), TIS.PT *et al.*, « *Recommendations on Transport Pricing Strategies – Final Report* », PATS – Price Acceptability of Transport Systems, volet « Transports urbains » du Quatrième programme-cadre de recherche dans les transports, DGVII.
9. Commission Européenne (2002), TIS.PT *et al.*, « *Maretope Handbook* », MARETOPE – Managing and Assessing Regulatory Evolution in Local Public Transport Operations in Europe, volet « Transports urbains » du Cinquième programme-cadre de recherche dans les transports, DGTREN.
10. FREY, W. H. et A. SPEAR Jr. (1995), « *Metropolitan areas as functional communities* », in Donald C. Dahamann et James D. Fitzimmons (dir. pub.), « *Metropolitan and Non Metropolitan Areas: New approaches to Geographical definition* », document de travail n° 12, Washington, DC, US Bureau of the Census, Population Division.
11. HALL, P. (1969), « *Transportation* », Urban Studies 6 (3).

12. HÄGERSTRAND T. et E. CLARK (1998), « *On the political geography of transportation and land-use policy coordination* », in Cost 332, rapport d'étape.
13. HENSHER A. et R. MACÁRIO (2002), « *Organization and Ownership of Public Transport Services* », Transport Reviews, 2002, vol. 22, n° 3, ISBN 0144-1647, Taylor and Francis, p. 349-357.
14. MACÁRIO, R., (2005), « *Quality Management in Urban Mobility Systems: an Integrated approach* », [http://www.civil.ist.utl.pt/tvc/activities/phd\\_thesis](http://www.civil.ist.utl.pt/tvc/activities/phd_thesis) (23.11.05), IST – Instituto Superior Técnico, Lisbonne, Portugal.
15. MACÁRIO R. et C. MARQUES (2004), « *Transferability of Transport Policies and Measures in CIVITAS* », document de travail, METEOR, projet de soutien pour les démonstrations CIVITAS, rapport n° 6, Commission Européenne.
16. MACÁRIO, R. (1999), « *Quality criteria applied to the tendering life cycle* », 6th International Conference on Competition and ownership on Land Passenger Transport, septembre, Le Cap, Afrique du Sud.
17. MARGOLIS H., (1982), « *Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice* », Cambridge University Press, Cambridge.
18. MUSGRAVE R. A. et P. B. MUSGRAVE (1984), « *Public Finance in Theory and Practice* », 4ème édition, McGraw-Hill.
19. RAFFESTIN, C. (1980), « *Pour une géographie du pouvoir* », Litec, Paris, in COST 332, rapport d'étape.
20. SACK, R. (1986), « *Human territoriality: its Theory and History* », Cambridge University Press.
21. TRUMAN, D. B. (1995), « *Interest Groups and the Nature of the State* », p. 32-40, in McCool D. (dir. pub.), « *Public Policy: Theories, Models and Concepts – An Anthology* », Prentice-Hall.
22. VAN DE VELDE, D. M. (1999), « *Organizational forms and entrepreneurship in public transport, Part I: classifying organisational forms* », Transport Policy (6), Pergamon, Elsevier, p. 147-157.
23. VAN DE VELDE, D. M. et L. I. E. SLEUWAGEN (1997), « *Public Transport Service Contracts: Searching for the Optimum* », International Journal of Transport Economics, 24(1), p. 53-74.
24. VIEGAS, J. M. (2003), « *Concurrence et réglementation dans le secteur des transports : une lutte éternelle et quelques questions pendantes* », 16ème Symposium de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, Budapest.
25. VIEGAS, J. M. (2002), « *Estratégias urbanísticas e governabilidade* », Fondation Calouste Gulbenkian, Lisbonne, Portugal.
26. VIEGAS, J. M. (2001), « *A sharper view of system performance in urban public transport* », 9th World Conference on Transport Research, juillet, Séoul, Corée.

## LISTE DES PARTICIPANTS

Prof. Yves CROZET Directeur Laboratoire d'Économie des Transports (LET) Université Lumière Lyon 2 MRASH 14 avenue Berthelot F-69363 LYON Cedex 07 FRANCE	<b>Président</b>
Dr. Rainald BORCK University of Munich Department of Economics Ludwigstrasse 28 D-80539 MUNICH ALLEMAGNE	<b>Rapporteur</b>
Prof. Martin WACHS Director RAND Corporation Transportation, Space, and Technology Program 1776 Main Street P.O. Box 2138 SANTA MONICA CA 90401-3208 ETATS-UNIS	<b>Rapporteur</b>
Dr. Matthew KARLAFTIS National Technical University of Athens (NTUA) Dept. of Transportation Engineering 5 Iroon Polytechniou Str. Zographou Campus GR-15773 ATHENS GRECE	<b>Rapporteur</b>
Prof. Rosario MACARIO Instituto Superior Tecnico TIS - Transportes, Inovação e Sistemas Av. Republica 35-6º P-1050-186 LISBOA PORTUGAL	<b>Rapporteur</b>



Professor David BANISTER  
Transport Studies Unit  
Oxford University Centre for the Environment  
South Parks Road  
GB-OXFORD OX1 3QY  
ROYAUME-UNI

Mr. Sean BARRETT  
Trinity College  
Department of Economics  
25 Westland Row  
IRL-DUBLIN 2  
IRLANDE

Monsieur Luc BAUMSTARK  
Maître de Conférences  
Laboratoire d'Économie des Transports (LET)  
Institut des Sciences de l'Homme  
14 avenue Berthelot  
F-69363 LYON Cedex 07  
FRANCE

Mr. Jon-Terje BEKKEN  
Research Economist  
Institute of Transport Economics (TOI)  
Dept. of Passenger Transport  
Postboks 6110 Etterstad  
N-0602 OSLO  
NORVEGE

Prof. Yossi BERECHMAN  
Professor of Transportation  
and International Logistics  
University of British Columbia  
Sauder School of Business  
2053 Main Mall, Henry Angus 462  
CND- VANCOUVER, BC, V6T 1Z2  
CANADA

Mr. Marc BILLIET  
Responsable, Transport des passagers de l'UE  
IRU (International Road Transport Union)  
IRU Permanent Delegation to the EU  
32-34 avenue de Tervuren, bte 37  
B-1040 BRUXELLES  
BELGIQUE

Prof. Halina BRDULAK  
Warsaw School of Economics  
Al. Niepodleglosci 164  
PL- 02-554 WARSAW  
POLOGNE

Dr. Alexandru CHIRMICIU  
Economist  
European Bank for Reconstruction  
And Development  
One Exchange Square  
GB-LONDON EC2A 2JN  
ROYAUME-UNI

Monsieur Richard DARBERA  
Chercheur au CNRS  
LATTS-ENPC  
Cité Descartes  
6 avenue Blaise Pascal  
F-77455 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2  
FRANCE

Madame Cynthia GHORRA-GOBIN  
Directeur de Recherche  
CNRS  
2 rue des Prêtres Saint Séverin  
F-75005 PARIS  
FRANCE

Mr. Jens HAUCH  
Research Director  
Danish Transport Research Institute  
Knuth-Winterflots Allé  
Building 116  
DK-2800 Kgs. Lyngby  
DANEMARK

Mr. George KARLAFTIS  
CEO, ADK Consulting Engineers  
Themistokleous 106 Str.  
GR-ATHENS 106-81  
GRECE

Monsieur le Professeur Pierre KOPP  
Université du Panthéon-Sorbonne (Paris 1)  
UFR 02  
106-112 boulevard de l'Hôpital  
F-75647 PARIS Cedex 13  
FRANCE

Mr. Paul O’SULLIVAN  
Department for Transport  
3/14 Great Minster House  
76 Marsham Street  
GB- LONDON SW1P 4DR  
ROYAUME-UNI

Professor Robert A. PAASWELL  
Director  
University Transportation Research Center  
City University of New York  
917 Marshak, CCNY  
NEW YORK CITY 10031  
ETATS-UNIS

Prof. Marco PONTI  
President  
TRT Trasporti e Territorio SRL  
Via Rutila, 10/8  
I-20146 MILANO  
ITALIE

Mr. Jonathan RICHMOND  
Visiting Professor  
Logistique, Transport et Tourisme  
Conservatoire National des Arts et Métiers  
5 rue Vertbois  
F-75141 PARIS CEDEX 03  
FRANCE

Professor Kenneth SMALL  
Department of Economics  
University of California, Irvine  
IRVINE, CA 92697-5100  
ETATS-UNIS

Prof. Antonis STATHOPOULOS  
Director, Railways & Transport Laboratory  
National Technical University of Athens (NTUA)  
Department of Transportation  
Planning and Engineering  
5, Iroon Polytechniou Str.  
Zographou Campus  
GR-15773 ZOGRAFOU (Athens)  
GRECE

Mr. Goran TEGNER  
Transek AB  
Sundbybergsvägen 1A  
SE-171 73 SOLNA  
SUEDE

Ms. Kerstin WESTIN  
Assistant Professor  
Umea University  
Dept. of Social and Economic Geography  
SE-901 87 UMEA  
SUEDE

Prof. Dr. Bernhard WIELAND  
Technische Universität Dresden  
Institute for Transport & Economics  
Chair of Transportation Economics & International Transportation Policy  
Andreas-Schubert-Strasse 23  
D-01062 DRESDEN  
ALLEMAGNE

Dr. Clara ZAMORANO  
Transyt – Centre for Transport Research  
ETS Ingenieros de Caminos  
E-28040 MADRID  
ESPAGNE

## **SECRÉTARIAT OCDE-FORUM INTERNATIONAL DES TRANSPORTS**

### **CENTRE DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS**

Dr. Andreas KOPP  
Chef Economiste

Dr. Michel VIOLLAND  
Administrateur

Mlle Françoise ROULLET  
Assistante

Mrs Julie PAILLIEZ  
Assistante

### ÉGALEMENT DISPONIBLES

**Investissements en infrastructures de transport et productivité de l'économie. Série CEMT – Table Ronde 132ème (2007)**

(74 2007 04 2 P1) ISBN 978-92-821-0126-1

**La (dé)réglementation du secteur des taxis. Série CEMT – Table Ronde 133ème (2007)**

(74 2007 02 2 P1) ISBN 978-92-821-0116-2

**Accès au marché, commerce des services de transport et facilitation des échanges. Série CEMT – Table Ronde 134ème (2007)**

(74 2007 05 2 P1) ISBN 978-92-821-0148-3

**Tarifification des infrastructures de transport et dimensionnement de la capacité : L'autofinancement de l'entretien et de la construction des routes. Série CEMT – Table Ronde 135ème (2007)**

(74 2007 01 2 P1) ISBN 978-92-821-0110-0

**Estimation et évaluation des coûts de transport. Série CEMT – Table Ronde 136ème (2007)**

(74 2007 06 2 P1) ISBN 978-92-821-0153-7

**Transport, formes urbaines et croissance économique. Série CEMT – Table Ronde 137ème (2007)**

(74 2007 07 2 P1) ISBN 978-92-821-0166-7

**Biocarburants : Lier les politiques de soutien aux bilans énergétiques et environnementaux. Série FIT – Table Ronde 138ème (2008)**

(75 2008 02 2 P1) ISBN 978-92-82-10181-0

**Pétrole et transports : La fin des carburants à prix abordable ? Série FIT – Table Ronde 139ème (2008)**

(74 2008 03 2 P1) ISBN 978-92-821-10251-0

**Bénéfices économiques élargis du secteur des transports : Instruments d'investissement et d'évaluation macro-, méso- et micro-économiques. Série FIT – Table Ronde 140ème (2008)**

(74 2008 04 2 P1) ISBN 978-92-821-0184-1

**17ème Symposium International sur l'économie des transports et la politique – Tirer parti de la mondialisation : Contribution du secteur des transports et enjeux politiques (2008)**

(74 2008 01 2 P) ISBN 978-92-821-0169-8

*Vous pourrez recevoir par email des informations sur les nouvelles publications de l'OCDE  
en vous inscrivant sur [www.oecd.org/OECDdirect](http://www.oecd.org/OECDdirect)*

*Vous pourrez les commander directement sur [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)*

*Vous trouverez des informations complémentaires sur le FIT sur [www.internationaltransportforum.org](http://www.internationaltransportforum.org)*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION</b> .....	7
----------------------------------------	---

### RAPPORTS INTRODUCTIFS :

<b>Économie politique des transports publics urbains – par R. BORCK (Allemagne)</b> .....	25
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Introduction.....	29
2. Théorie normative de la réglementation .....	30
3. Économie politique des transports publics : Modèles généraux.....	31
4. Modèles urbains.....	34
5. Aides aux transports.....	38
6. Choix du système.....	41
7. Combinaison des aides et du choix du système.....	43
8. Conclusions : Économie politique de la réforme des transports publics urbains .....	46

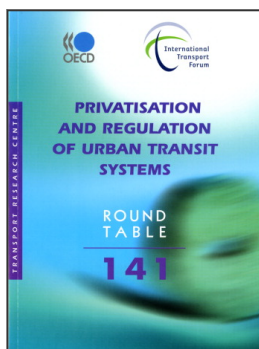
<b>Sous-traitance des services de transports publics aux États-Unis – Évaluer les avantages et inconvénients - par K. TRAPENBERG FRICK, B. TAYLOR et M. WACHS (États-Unis)</b> .....	53
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Introduction.....	57
2. Transports publics, l'histoire en bref : Des services publics et privés en contante évolution.....	58
3. Raison d'être de la sous-traitance des services d'aujourd'hui.....	60
4. Comprendre les objectifs de la sous-traitance et les raisons qui militent en sa faveur ...	61
5. La sous-traitance dans la pratique : Arguments favorables et conséquences .....	66
6. Principes directeurs pour la sous-traitance de services .....	68
7. Recommandations.....	71

<b>Privatisation, réglementation et concurrence : Regards sur trente années d'évolution de l'efficience des transports en commun - par M. KARLAFTIS (Grèce)</b> .....	75
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. Introduction.....	79
2. Privatisation des transports en commun .....	80
3. Régimes organisationnels des transports en commun .....	85
4. Performances des transports en commun.....	89
5. Privatisation des transports en commun dans la pratique.....	91
6. Implications de la privatisation des transports en commun.....	100
7. Conclusions.....	103

<b>Vers une réforme des systèmes de transport urbain : Thèmes d'intervention - par R. MACARIO (Portugal).....</b>	<b>121</b>
1. Introduction.....	125
2. Problèmes d'orientation de l'action des pouvoirs publics : Raisons historiques .....	126
3. La structure complexe des systèmes de mobilité urbaine.....	128
4. Comprendre les interactions à l'œuvre dans le système .....	132
5. Conclusions.....	154
 <b>LISTE DES PARTICIPANTS.....</b>	 <b>161</b>



Extrait de :  
**Privatisation and Regulation of Urban Transit Systems**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789282102008-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Macario, Rosario (2008), « Vers une réforme des systèmes de transport urbain : Thèmes d'intervention », dans Forum International des Transports, *Privatisation and Regulation of Urban Transit Systems*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789282102022-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).