



HAL
open science

Les Communautés de transport (Verkehrsverbände) au cœur du modèle allemand de régulation des transports publics.

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. Les Communautés de transport (Verkehrsverbände) au cœur du modèle allemand de régulation des transports publics.. 2009. halshs-00835047

HAL Id: halshs-00835047

<https://shs.hal.science/halshs-00835047>

Preprint submitted on 23 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Communautés de transport (*Verkehrsverbände*) au cœur du modèle allemand de régulation des transports publics.

Antoine BEYER, MCF Université Paris-Sorbonne

Le transport public local allemand (*ÖPNV Öffentlicher Personennahverkehr*) s'impose comme une référence européenne par la qualité de son offre et un dynamisme qui ne s'est pas démenti depuis 15 ans. Son succès repose sur la simplicité, la cohérence et la lisibilité de l'offre qu'en attendait l'utilisateur, à l'image du cadencement et du billet unique. Il l'engage dans un cercle vertueux où l'amélioration de la fréquentation réduit d'autant le coût unitaire du voyage effectué et permet de diversifier et d'étendre des services qui en retour devient plus attractifs. Derrière l'évidence de l'intégration qu'elles assurent, les communautés de transport mettent en œuvre des mécanismes institutionnels et fonctionnels élaborés dont la complexité et la diversité peuvent parfois dérouter. Or leur compréhension est centrale pour l'intelligibilité même du système. C'est l'objectif que c'est fixé l'ouvrage collectif édité par l'association des entreprises de transport (VDV). Sous un format bilingue allemand/anglais l'analyse présente les contributions de nombreux spécialistes qui font varier les points de vue sous l'angle des acteurs (entreprises, usagers, autorités organisatrices), des thèmes (institution, histoire, tarification, marketing enjeux techniques etc.), ainsi que la présentation d'intéressantes études de cas. En une vingtaine de chapitres denses, le livre permet ainsi d'entrer de plein pied dans la fabrique de la gouvernance allemande du transport public de proximité.

Le système des communautés de transport

Au nombre d'une soixantaine, les communautés de transport couvrent désormais les deux tiers du territoire fédéral et desservent 85% de sa population. Elles se déclinent selon un très large éventail de trafics ou de taille, allant de la Région Rhin-Ruhr avec ses 7,2 millions d'habitants à la plus petite, celle de l'arrondissement de Schwäbisch Hall et ses 190 000 habitants. La structure fédérale du pays conduit à l'absence d'un modèle unifié chaque cas traduit des équilibres locaux, encadrés par les dispositifs des Länder avec une géographie spécifique répondant aux spécificités locales. Plusieurs exemples régionaux sont détaillés dans le texte (Hambourg, Brême, Karlsruhe, Mannheim).

Parmi les différentes formes de coopération, les communautés de transport présentent le modèle d'intégration le plus poussé qui permet de dégager de puissantes synergies d'exploitation. Le périmètre et l'intensité de cette coopération restent toutefois ouverts, dépassant les formes les plus élémentaires, la mise en cohérence que sont la définition commune des plans de transport (*Fahrplangemeinschaft*), la reconnaissance réciproque des titres de transport ou l'unification tarifaire (*Tarifverbund*). La mise en commun des fonctions s'articule autour d'un territoire de coordination (*Verbundgebiet*) divisé en zones de

tarification¹, d'un système d'horaires (affichage et compatibilité), d'un titre de transport intégré, d'une unification tarifaire (définies par des zones), de la répartition des recettes, de la coordination de l'exploitation, de la mise en œuvre cohérente de la planification de l'offre en accord avec les autorités chargées de l'aménagement du territoire, d'une promotion commune. Les communautés de transport des régions urbaines et denses associent le transport ferroviaire, contrairement aux régions plus rurales.

Verkehrs- und Tarifverbünde in Deutschland



Une organisation solidarisée par la *Verbundgesellschaft*

A de nombreuses reprises, les auteurs soulignent que la réussite du système et l'originalité allemande reposent sur l'engagement collectif des différents partenaires publics et privés. Toutefois, les évaluations et les intérêts des acteurs sont loin d'être toujours convergents quant au partage de compétences et aux politiques à mener. Au cœur du dispositif, la *Verbundgesellschaft* dispose des leviers de la décision en tant que donneur d'ordres. Elle assure d'une part les fonctions de régulation en gérant impartialement l'offre de transport et son contrôle ainsi que les équilibres internes. Elle assure ainsi les transferts financiers entre les partenaires établis sur des bases contractuelles et organise le cas échéant les appels d'offre de concessions. A une autre échelle, elle définit le projet collectif et les moyens de le mettre en œuvre. A ce titre la *Verbundgesellschaft* porte l'image du réseau à travers le marketing et la diffusion de l'information et de la communication avec les usagers. C'est donc bien l'élément central de pilotage qui est garant de l'unité de conception et d'exécution des services au sein du réseau.

La *Verbundgesellschaft* reflète dans sa composition de son capital l'équilibre économique et institutionnel des acteurs du système, mais dispose d'une large autonomie dans l'exercice de ses fonctions. Plusieurs cas de figure existent puisqu'elles peuvent être contrôlées par les entreprises exploitantes (à capitaux privés ou publics) (*Unternehmensverbund*) ou mise en place par les autorités organisatrices concernées (*Aufgabeträgerverbund*) et selon des compositions variées associant les Länder, les villes et les arrondissements ; enfin, un modèle mixte associe les deux types d'acteurs au sein des *Mischverbünde*. La participation de diverses collectivités à une structure commune de gestion permet d'emblée de dépasser les limites qu'imposeraient les frontières politiques. La structure de gestion joue ainsi un rôle d'intermédiation territoriale.

Genèse et développement des *Verkehrsverbünde*

On peut diviser le développement des communautés de transport en plusieurs périodes. La première correspond à la mise en place d'une offre intégrée issue de la volonté des entreprises exploitantes (*Unternehmensverbund*) essentiellement la DB et les entreprises de transport urbain. Les structures de coopération se développent dans les principales agglomérations du pays dans un souci de rationalisation de l'offre (accords tarifaires et optimisations opérationnelles). En 1965, le *Hamburger Verkehrsverbund*, le première en date, est lancé. Son succès va successivement inspirer Hanovre (1970), Munich (1971), Francfort (1973), Stuttgart (1977), la région Rhein-Ruhr (1978), Mannheim (1989) et enfin Brême (1989). Les principales réalisations sont alors les S-Bahn à partir desquelles les relations entre opérateurs s'approfondissent et s'étendent.

Les années 1990 marquent un tournant avec l'avènement des collectivités locales comme prescriptrices de l'offre locale (*Aufgabenträgerverbund*). Leur engagement matériel et

politique va alors profondément renouveler les perspectives du transport public, aussi bien dans les régions qui n'étaient pas concernées jusque-là, que dans les espaces métropolitains. Dans le premier cas, une importante vague de création de communautés de transport s'impose autour des pôles urbains de second voire de troisième rang à l'occasion du transfert de responsabilité du transport public aux collectivités locales (*kreisferie Städte* et *Landkreise* et de la régionalisation et la réforme du chemin de fer *Bahnstrukturreform* (1994-96). Elles sont soutenues sinon imposées par les différentes législations des Länder. Pour les métropoles, le transfert du pouvoir au sein des *Verbundgesellschaften* des entreprises exploitantes vers les collectivités s'explique par la contrainte croissante de déficits d'exploitation et la nécessité de répondre à la législation communautaire qui impose la séparation stricte des instances de régulation et des prestataires.

Enfin, on peut considérer qu'une troisième évolution est en train de se dessiner autour de la notion élargie de mobilité servicielle (*Mobilitätsverbund*). Elle inscrit le transport public dans la perspective d'une offre de mobilité élargie (voiture, car sharing, vélo, taxis etc.) dont la *Verbundgesellschaft* pourrait être le pivot. L'intégration des SI et la dématérialisation des titres de transport permettent une gestion plus complète et très souple de l'information qui tend à modifier le comportement de l'utilisateur et de renouveler profondément l'offre dans le sens d'un décloisonnement croissant des pratiques.

Une gestion par le compromis

Le cas de Hambourg est révélateur de l'évolution du système. L'initiative de la création de la communauté de transport revient à la société communale de transport urbain HHA. En 1996, la société de coordination jusque-là contrôlée de manière quasi-oligarchique par les grandes sociétés de transport qui l'ont mise en place est remplacée par une structure relevant des seules autorités organisatrices de trois *Länder* (Hambourg, Schleswig-Holstein, Basse Saxe) et de sept arrondissements (*Kreise*). L'ancien périmètre d'intervention est élargi et le principe territorial est retenu dans la couverture des déficits d'exploitation. S'instaure une construction politique des rapports de pouvoirs qui doit assurer le jeu de la démocratie dans les prises de décisions, en modulant notamment la majorité que représenterait le ville-état de Hambourg en fonction des seuls trafics. La refonte de la structure est aussi l'occasion d'une redéfinition de la répartition des recettes afin de dynamiser l'offre et d'une redistribution des tâches (entre celles qui sont centralisées et celles qui sont dévolues aux exploitants). Ces derniers, s'ils ont perdu le contrôle direct de la coordination, restent très influents au sein de commissions techniques très écoutées par les instances politiques pour qui elles occupent des fonctions de conseil, et parfois de contrôle des entreprises exploitantes voire de la société de coordination elle-même. Le système continue à fonctionner sur la base d'un dialogue constructif entre les diverses parties, selon divers mécanismes de contrôle et de concertation. La majorité des auteurs insiste d'ailleurs sur l'importance de la constante négociation au sein de relation partenariales.

L'implication directe des collectivités dans la régulation fonctionnelle des communautés de transport conduit à définir un cadre plus transparent et non discriminatoire des règles

encadrant les opérateurs. Il s'agit d'orienter les indicateurs de rémunération vers une meilleure prise en compte de l'attractivité des transports offerts en lieu et place de l'ancien système qui valorisait surtout les coûts de production. La tarification reflète le souhait d'un développement de l'offre orientée vers le client et s'inscrit pleinement dans la politique de relance. Dans les calculs de rémunération des exploitants sont ainsi retenues des variables liées à la fréquentation effective et la fixation d'objectifs de réduction de coût. Il n'existe cependant pas de solution parfaite et le choix entre les différents modèles de répartition exposés dans une des contributions repose là aussi sur un accord à trouver entre les parties. Malgré les responsabilités de coordination qui leur incombent, les *Verkehrsgesellschaften* restent des structures assez légères et réactives. Cela n'est en fait possible qu'avec le recours à l'expertise et au poids des entreprises municipales de transport au sein des communautés de transport. Dans certains cas, a même prévalu une direction unique pour les deux entités, ce qui ne posait guère de problème dans un pays où les collectivités locales contrôlent largement les entreprises de services publics urbains.

Les communautés de transport sont-elles solubles dans le droit européen de la concurrence ?

La philosophie de l'exploitation des communautés tarifaires rappelle constamment l'interdépendance, la confiance et le nécessaire consensus entre les acteurs qui donne alors son sens plein au terme de communauté. *A priori* cette approche semble peu compatible avec les principes d'ouverture à la concurrence et de séparation stricte des fonctions d'exécution et de régulation tels que l'entend le droit européen. Dans les faits, le fonctionnement du système allemand s'est conformé aux règlements communautaires en introduisant de manière progressive le principe de concurrence. Les réformes engagées en 1993 assurent l'autonomie de la société de coordination qu'est la *Verbundgesellschaft*. La séparation juridique claire entre le concédant et les sociétés opératrices était indispensable dans le contexte allemand où les collectivités locales contrôlaient bien souvent les entreprises de transport urbain. L'accès à l'information et la transparence des modes de rémunération permettent d'envisager l'égalité du traitement et l'ouverture impartiale du marché à de nouveaux entrants, rôle qui est justement du ressort de la *Verbundgesellschaft*. Toutefois, les acteurs publics allemands ont aussi su constituer un rôle efficace de résistance par rapport au recours systématique au marché tel qu'il est entendu par Bruxelles. Il en ressort un éventail complexe d'attributions de contrats, au croisement des règles nationales et des dispositifs européens, que seuls les spécialistes peuvent encore maîtriser. Parmi ceux-ci, c'était notamment diffusée la pratique d'attribution directe aux conditions du marché (*marktorientierter Direktvergabe*), où le contrat d'exploitation se base sur le coût moyen d'une « entreprise bien gérée » (*durchschnittliches gut geführtes Unternehmen*). Le dispositif permettait un arrangement amiable entre donneur d'ordres et exploitant tout en préservant la des mesures incitatives à l'amélioration de la productivité. Le règlement communautaire 1370/2007 dit OSP privilégie l'appel d'offre concurrentielle européenne à côté de l'exploitation en régie. Il restreint à l'avenir l'attribution directe aux seuls contrats annuels de moins d'un million d'euros ou de moins de 300 000 kilomètres. Les collectivités disposent toutefois de lots de petite taille qui

favorisent les PME locales à travers le maintien de l'attribution directe. Ainsi, au sein du *Münchner Verkehr und Tarifverbund* la ville de Munich conserve l'exploitation des transports urbains en régie directe, alors que 40% de l'offre de bus passe par un appel d'offres et que 60% relèvent de l'attribution directe. La sélection laisse par ailleurs une large place à des critères hors coûts, comme les indicateurs environnementaux ou les conditions de travail des salariés. Globalement, même si la concurrence tend à se renforcer, elle semble introduite avec beaucoup de circonspection et de doigté. A moyen terme toutefois, les équilibres subtils élaborés dans le consensus devront être réévalués. La situation de concurrence croissante conduit à renforcer les comportements opportunistes des entreprises. Des regroupements entre les exploitants privés sont à envisager pour faire face aux prises de participation et aux rachats des groupes internationaux de transport. Les entreprises de transport contrôlées par les autorités locales auront de leur côté tendance à se recentrer sur leur territoire de référence et le contrôle de leur capital afin de conserver avec leur identité publique la possibilité d'un contrat en régie. Dans la même perspective, les acquisitions par des collectivités soucieuses de maîtriser l'offre trouvent un regain d'intérêt. De leur côté, les AOT ont à s'investir plus étroitement dans la coordination du système. La crainte d'un accroissement des coûts de transaction semble jusque-là largement compensée par la diminution des coûts l'amélioration de l'offre de services.

La synthèse proposée par les divers contributeurs donne une description nuancée d'un système allemand. Il est aux antipodes de la libéralisation anglaise où l'offre est pilotée par le marché et rencontre d'énormes difficultés à coordonner les acteurs privés. Il tranche aussi du cadre français où l'offre est dominée par un puissant oligopole toujours suspecté d'entente et partagée entre des AOT qui rencontrent les plus grandes difficultés à articuler efficacement leurs réseaux. Le modèle allemand des *Verkehrsverbände* est fondé sur l'unicité du système qui repose sur la convergence tempérée des intérêts. Entre les acteurs publics et privés, le transport de proximité semble être parvenu à concilier efficacement les exigences du service public avec l'efficacité économique selon un mode de régulation fondé sur la concertation et la coopération. Si le règlement OSP perturbe le système en y introduisant une forte référence concurrentielle, l'évolution montre aussi d'importantes capacités de développement et d'adaptation au nouvel environnement politico-institutionnel. Les illustrations complémentaires pris en Suisse et en Autriche semblent enfin indiquer que cette construction est commune aux états fédéraux qui développent une remarquable capacité à la construction du consensus et à une étroite articulation entre activité économique et encadrement politique.

Source

Verkehrsverbände. Durch Kooperation und Integration zu mehr Attraktivität und Effizienz im ÖPNV. Transport Alliances. Promoting cooperation and integration to offer a more attractive and efficient Public Transport, « Blaue Buchreihe » des VDV, 2009, 303 p.