

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



**L'adjudication
par appels d'offres
des services
ferroviaires**



L'adjudication par appels d'offres

**des services
ferroviaires**

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle rassemble les Ministres des Transports des 44 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de Membre observateur.

La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des systèmes de transport européens.

Dans la situation actuelle, la CEMT a deux rôles primordiaux. La première tâche qui lui revient consiste principalement à faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement efficace et réponde aux exigences de durabilité en termes d'environnement et de sécurité. À cette fin, il incombe notamment à la CEMT d'établir un pont, sur le plan politique, entre l'Union européenne et les autres pays du continent européen. Par ailleurs, la CEMT a également pour mission de développer des réflexions sur l'évolution à long terme du secteur des transports et de réaliser des études approfondies sur le fonctionnement de ce secteur face notamment à la mondialisation croissante des échanges.

En janvier 2004, la CEMT et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont fusionné leurs activités de recherche en créant le Centre Conjoint de Recherche sur les Transports. Le Centre mène des programmes de recherche coopératifs couvrant tous les modes de transport terrestre et leurs liaisons intermodales, recherches qui soutiennent la formulation des politiques dans les pays Membres.

Lors de la session de Dublin en mai 2006, les Ministres ont décidé d'une réforme majeure visant à transformer cette organisation en une entité mondiale dont le champ de compétences s'étendra à tous les modes de transports. Le but de ce nouveau Forum international des transports est d'attirer l'attention au plus haut niveau international sur les politiques des transports. Le Forum permettra chaque année aux Ministres des transports et à d'éminents représentants de la société civile de discuter de thèmes d'importance stratégique mondiale. L'année 2007 constituera une année de transition pour la mise en place de ce Forum dont les nouvelles structures devraient être totalement opérationnelles à compter de 2008.

Publié en anglais sous le titre :

Competitive Tendering of Rail Services

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

www.cemt.org

© CEMT 2007 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

L'adjudication par appels d'offres a été utilisée avec succès par les pouvoirs publics pour un large éventail de services. Cette pratique suscite un intérêt particulier pour l'organisation des services ferroviaires car elle permet d'introduire la concurrence tout en préservant l'intégrité du réseau et en évitant les difficultés inhérentes à la concurrence fondée sur le libre accès lorsque les services de transport de passagers sont subventionnés. On dénombre des cas très réussis d'adjudication par appels d'offres, notamment pour les transports ferroviaires de marchandises en Amérique latine. Certains pays de l'OCDE ont en revanche enregistré des échecs notables en matière de concessions de transports de passagers. Il n'est pas simple de disposer des cadres réglementaire et contractuel appropriés. L'objectif du présent rapport est de déterminer les principaux facteurs de réussite de l'adjudication par appels d'offres et d'examiner les risques constatés lors des expériences engagées jusqu'à présent en matière de concessions dans les pays qui ont le plus recouru à cette pratique dans le secteur des chemins de fer.

La CEMT exprime sa reconnaissance aux experts qui ont préparé les documents utilisés pour le présent rapport (voir la table des matières) et aux participants (voir l'annexe) à l'atelier organisé au début du projet pour examiner les premières versions des documents. Les exposés présentés à cette occasion peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.cemt.org/topics/rail/Paris06/index.htm. Les débats, présidés par Fabio Croccolo, du ministère italien des Transports, ont fourni des éléments extrêmement précieux pour l'approfondissement de l'analyse des questions essentielles, dont ils ont encouragé la poursuite. Des remerciements particuliers sont adressés à un groupe central d'experts – Peter Kain, Chris Nash et Lou Thompson – qui ont consacré tant de temps et d'énergie à la conception de ce projet et ont veillé à ce que le document final reflète bien les expériences passées en revue.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	6
1. L’OCTROI DE CONCESSIONS DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS - L’EXPÉRIENCE BRITANNIQUE Chris NASH et Andrew SMITH	7
2. LE RAIL BRITANNIQUE ET LE FRANCHISAGE : UNE AVENTURE EN MER AGITÉE Tom WINSOR.....	37
3. PIÈGES À ÉVITER DANS LE PROCESSUS DES APPELS D’OFFRES : ANALYSE DES RISQUES MIS EN ÉVIDENCE PAR LES DONNÉES D’EXPÉRIENCE EN AUSTRALIE ET EN GRANDE-BRETAGNE Peter KAIN.....	45
4. L’ADJUDICATION PAR APPELS D’OFFRES ET LA DÉCENTRALISATION DES SERVICES FERROVIAIRES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS AUX PAYS-BAS (1997 – 2005) Hans van DIJK	143
5. EXPÉRIENCE DE L’ADJUDICATION PAR APPELS D’OFFRES EN ALLEMAGNE Andreas BRECK et Benedikt PETER	155
6. ADJUDICATION PAR APPELS D’OFFRES DES SERVICES FERROVIAIRES RÉGIONAUX ET INTERRÉGIONAUX EN SUÈDE Gunnar ALEXANDERSSON et Staffan HULTÉN	185
7. EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, UNE SITUATION À PART Ad TOET	211
8. CONCLUSION : L’ADJUDICATION PAR APPELS D’OFFRES DES SERVICES FERROVIAIRES – QUELS SONT LES RÉSULTATS DE L’EXPÉRIENCE ACQUISE ? Lou S. THOMPSON	219

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BR	British Rail
CCF	Les compagnies de chemin de fer
CEE	La Commission économique européenne
CER	Communauté Européenne du Rail et des Compagnies d'Infrastructure
CET	Construction exploitation transfert
CN	Canadian National
DB AG	Deutsche Bahn AG (la fusion de DB et Deutsche Reichsbahn)
DfT	Le Ministère des Transports
DOI	Ministère de l'infrastructure
DSB	Chemins de fer danois
EWS	English Welsh and Scottish Railway (la compagnie de transport de marchandises)
GNER	Great North Eastern Railway (Le Grand chemin de fer nord-est)
GOVIA	Partnership of Go-Ahead and Keolis (exploitant de services ferroviaires)
ITC	Independent Television Commission
MTL	Rail subsidiary of MTL Holding (exploitant de Merseyrail services)
NAO	National Audit Office
NEG	National Express Group
NERA	National Economic Research Associates
NR	Network Rail
NS	Le transporteur national néerlandais / La société nationale des chemins de fer des Pays-Bas
OPRAF	Office du franchisage de rail de passager
OTPC	Organismes de transport public de comtés
PDG	Les présidents-directeurs généraux
PFI	Private Finance Initiative
PIB	La croissance économique
PPP	Partenariats public-privé
PSR	Passenger Service Requirement
PTC	Public Transport Commission
PTE	Passenger Transport Executive
RBI	Rail Business Intelligence
REC	Le rachat d'une entreprise par ses cadres
ROSCO	Compagnies de crédit-bail dans le transport
SJ	Des chemins de fer suédois
SRA	La Strategic rail authority
TFRV	Transport ferroviaire régional des voyageurs
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
VAN	La valeur actualisée nette
WAGN	West Anglia Great Northern

1. L'OCTROI DE CONCESSIONS DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS - L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE

Chris NASH and Andrew SMITH*
Institute for Transport Studies (ITS)
Université de Leeds
Royaume-Uni

* Nous avons tiré le plus grand profit des commentaires formulés sur une version antérieure de la présente étude par un certain nombre de personnes, notamment Mary Bonar, Richard Davies, Jeremy Drew, Peter Kain, John Glover, Lou Thompson et Steve Perkins. Nous assumons toutefois l'entière responsabilité de la version finale.

SOMMAIRE

Résumé	9
Introduction	9
La première série d’opérations de franchisage	10
Refranchisage – l’approche initiale	12
L’effondrement de Railtrack.....	16
La position actuelle concernant le franchisage	17
Évaluation	18
Conclusions	28

Résumé

Étant donné que la quasi-totalité des services ferroviaires britanniques de voyageurs ont été franchisés durant la période 1995-1997 et que beaucoup le sont maintenant pour la seconde fois, l'expérience du Royaume-Uni devrait offrir une excellente occasion d'étudier les effets du franchisage des services ferroviaires de voyageurs. En outre, comme plusieurs modèles différents de franchisage ont été expérimentés, on devrait disposer également de quelques données utiles sur les modalités optimales à retenir. En pratique, il est toutefois difficile de parvenir à des conclusions fermes du fait de l'histoire turbulente qu'a connue l'industrie du rail britannique durant cette période. Il apparaît d'emblée que le franchisage a été un grand succès, comme en témoignent la concurrence intense dont font l'objet les franchises, l'augmentation rapide du trafic, les gains de productivité réalisés et la diminution des subventions. Bien que la progression du trafic ait eu surtout des causes externes, elle semble être un peu plus rapide que si d'autres facteurs n'avaient pas joué. Malgré cela, un certain nombre de sociétés d'exploitation de services ferroviaires ont connu des difficultés financières, en particulier dans le secteur régional, où les franchisés comptaient sur une réduction des coûts plutôt que sur un accroissement de leurs recettes pour parvenir à réduire les subventions, et à court terme, les franchises ont été renégociées ou remplacées par des marchés au prix de revient majorés en attendant un refranchisage. Après la faillite de Railtrack, non seulement la situation s'est sérieusement dégradée du point de vue des coûts et de la performance du gestionnaire des infrastructures, mais on a enregistré en outre une forte hausse des coûts des sociétés d'exploitation de services ferroviaires. Si l'on ne comprend pas mieux les causes de ce phénomène, il sera difficile de parvenir à des conclusions valables sur le succès du franchisage. Cet accroissement des coûts serait dû selon certains au fait que de nombreuses sociétés d'exploitation de services ferroviaires ont fait l'objet de contrats de gestion ou d'une renégociation de leurs franchises vers 2001, mais un bref examen de la question ne nous a pas révélé une augmentation supérieure des coûts lorsque des franchises ont été renégociées ou remplacées par des marchés au prix de revient majoré. Un second argument avancé pour expliquer les difficultés qu'ont eues les franchisés à faire baisser les coûts autant que prévu est que malgré la diminution déjà obtenue dans les années 1980, ces derniers ont effectivement connu une nouvelle hausse au début des années 1990, et durant les premières années du franchisage, les coûts par train-kilomètre ont fortement baissé, avant de recommencer à augmenter par la suite. Si l'on conclut, comme cela nous paraît très probable, que la hausse des coûts intervenue ces dernières années a été due pour une grande part au processus de franchisage et en particulier à d'autres aspects de la politique générale comme la législation en matière de santé, de sécurité et de discrimination à l'égard des invalides, et à l'application générale de normes plus strictes, on peut raisonnablement juger positif le bilan de l'expérience britannique en matière de franchisage.

Introduction

Le principal argument en faveur du franchisage des services ferroviaires de voyageurs par appel d'offres est que cette formule permet de préserver un réseau intégré de services, subventionnés le cas échéant, tout en faisant jouer la concurrence, ce qui incite à réduire les coûts et (selon que telle ou telle partie supporte le risque au niveau des recettes, et en fonction de la nature des autres incitations en place), à améliorer la qualité du service. Par rapport à l'autre solution consistant à faire jouer la concurrence fondée sur le libre accès pour soumettre le secteur des services ferroviaires de voyageurs aux pressions de la concurrence, l'adjudication par appel d'offres est particulièrement utile dans les cas où il n'est pas possible d'ouvrir le marché à la concurrence du fait que des subventions sont nécessaires, ou bien faute de capacités suffisantes.

Si l'on décide de franchiser des services voyageurs, il n'est pas si facile de déterminer la meilleure façon de procéder. Les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- Quel est le meilleur système en ce qui concerne la durée de la franchise, le contrôle des services et des tarifs, et la responsabilité des investissements ?
- Quelle est la taille du réseau que devrait couvrir chaque franchise ?
- Comment incorporer des incitations appropriées dans le marché ?

Comme on le verra, ces questions ont fait l'objet d'un certain nombre d'approches différentes au Royaume-Uni. Ce facteur, à quoi s'ajoute le fait que dans ce pays, pratiquement tous les services ferroviaires de voyageurs sont franchisés, rend l'expérience britannique très intéressante. Dans la section suivante, nous examinerons la première série d'adjudications par appels d'offres qui a eu lieu au Royaume-Uni à partir de 1994-1997. Nous verrons ensuite comment le franchisage de la Strategic Rail Authority a été envisagé initialement. Nous examinerons ensuite l'effondrement de Railtrack et les approches ultérieures du franchisage, avant d'évaluer son succès au Royaume-Uni et de tirer quelques conclusions finales.

La première série d'opérations de franchisage

L'industrie du rail britannique est à ce jour, et de loin, celle qui a la plus grande expérience de l'adjudication par appel d'offres en Europe, car on en est arrivé au point où la quasi-totalité des services ferroviaires de voyageurs ont fait l'objet d'appels d'offres durant la période 1994-1997. La séparation des infrastructures et de l'exploitation en 1994 a été suivie d'une privatisation pure et simple de l'exploitation des infrastructures et des services marchandises, et du franchisage de la quasi-totalité des services voyageurs, sur les lignes de banlieue comme sur les grandes lignes, que ces services soient rentables ou non. Au début, les franchises portaient généralement sur une période de 7 ans, sur la base du prix de revient, avec l'obligation de fournir un niveau minimum de service, mais aussi la possibilité d'offrir un service de meilleure qualité. Certains tarifs (la plupart des abonnements, et les tarifs économiques de basse saison sur de courtes ou longues distances) ont été plafonnés. Les franchisés louent du matériel roulant auprès de sociétés spécialisées et le niveau d'investissement requis est très bas, ce qui réduit les problèmes d'accès. Néanmoins, quelques franchises, en particulier pour la West Coast Main Line, ont été accordées pour une durée pouvant aller jusqu'à 15 ans, moyennant de gros investissements nécessitant des accords sur l'accès aux voies et des contrats de location et des baux pour le matériel, pour assurer une utilisation optimale des ressources.

La première série de franchises est décrite au tableau 1. Comme on le verra, celles-ci ont été attribuées en majorité à des compagnies de transport existantes, en particulier des compagnies d'autobus, mais aussi de transports aériens et maritimes. On peut ainsi se demander ce qui se serait passé si le secteur des transports par autobus n'avait pas été déjà privatisé.

Par certains côtés, le franchisage a pris au Royaume-Uni des formes très différentes de celles observées dans d'autres pays. Pour chaque série de services à franchiser, une société a été créée, et celui qui obtenu la franchise l'a reprise, y compris son personnel et ses actifs pendant la durée de la franchise. Cela a pu assurer un accès plus facile que dans un pays où le soumissionnaire devait recruter la totalité du personnel, mais cela a également pu avoir pour effet de réduire les pressions sur les coûts de main-d'oeuvre. Il est certain qu'au Royaume-Uni, le franchisage a suscité une vive concurrence (on compte généralement de 6 à 8 soumissionnaires sérieux par franchise). Les marchés ont généralement été attribués moyennant une subvention minimum (ou une prime exceptionnellement élevée pour les franchises rentables), et le profil des subventions a dans l'ensemble diminué fortement durant la période de la franchise en raison des économies et/ou de la croissance des recettes posées en hypothèse.

Jusqu'à l'accident de Hatfield survenu en octobre 2000 et qui a déclenché des réactions en chaîne ayant finalement entraîné la faillite de l'exploitant des infrastructures, Railtrack, le processus de franchisage a été largement couronné de succès. Le trafic a fortement progressé (figure 1). On s'est beaucoup interrogé, au Royaume-Uni, sur le point de savoir dans quelle mesure cet accroissement pouvait être attribué à la privatisation (par franchisage) plutôt qu'à d'autres facteurs tels que la très bonne santé de l'économie durant la période consécutive aux privatisations. La section « Évaluation » ci-après (pp. 18-28) présente quelques données pour aider à y voir plus clair.

Tableau 1. Franchises ferroviaires – première série

Franchise	Propriétaire	Durée de la franchise (années)	Subvention (millions de £ en prix de février 1997)	
			1996/7 (chiffres effectifs)	2002/3 (chiffres prévisionnels)
Great Western	REC/Firstbus	10	61.9	36.9
South West Trains	Stagecoach	7	63.3	35.7
Great North Eastern	Sea Containers	7	67.3	.1
Midland Main Line	National Express Group	10	17.6	-4.4
Gatwick Express	National Express Group	15	-4.1	-12.0
LTS Rail	Prism	15	31.1	19.3
Connex South Central	Connex	7	92.8	35.9
Chiltern Railways	REC/Laing	7	17.4	3.3
Connex South Eastern	Connex	15	136.1	32.6
South Wales & West	Prism	7½	84.6	44.0
Cardiff Railways	Prism	7½	22.5	14.3
Thames Trains	REC/Go Ahead	7½	43.7	3.8
Island Line	Stagecoach	5	2.3	1.0*
North Western	Great Western Holdings	10	192.9	129.7
Regional Railways North East	MTL Trust	7	231.1	150.6
North London Railways	National Express Group	7½	55.0	20.0
Thameslink	Goahead/Via	7 ans et un mois	18.5	-27.0
West Coast Trains	Virgin	15	94.4	-3.9
Scotrail	National Express Group	7	297.1	209.3
Central Trains	National Express Group	7	204.4	136.6
Cross Pays	Virgin	15	130.0	50.5
Anglia	GB Railways	7 ans et 3 mois	41.0	6.3
Great Eastern	First Bus	7 ans et 3 mois	29.0	-9.5
West Anglia Great Northern	Prism	7 ans et 3 mois	72.6	-14.6
Merseyrail Electrics	MTL Trust	7	87.6	61.8
Subvention totale			2 090.1	919.3

Des subventions négatives indiquent le paiement d'une prime ; REC signifie le rachat d'une entreprise par ses cadres ; * Suppose une subvention constante après la cinquième année.

Source : Rapport annuel OPRAF 1996-1997.

Au début, la privatisation a eu pour effet d'élever le niveau des subventions, puisque tous les actifs ont été vendus et qu'il a fallu à nouveau en louer aux prix du marché, mais dès 1999-2000, les subventions ont fortement diminué (tableau 2). Cette même année, le niveau global des subventions avait été ramené à quelque 3.4 p. par voyageur-km, un certain nombre de franchises pour des grandes lignes et Londres et le Sud-Est payant une prime (somme payée par le franchisé à l'État).

Tableau 2. Aide de l'État à l'industrie du rail (millions de livres, prix de 2003/04)

Année	Subventions de l'État	Subventions PTE	Aide directe au rail (subventions à l'exploitation des infrastructures)	Autres éléments de l'aide de l'État	Subventions au service marchandises	Ensemble des aides de l'État
1985-86	1 607	148	0	115	13	1 883
1986-87	1 375	127	0	40	11	1 553
1987-88	1 402	120	0	-442	4	1 083
1988-89	901	114	0	-286	3	733
1989-90	727	127	0	352	2	1 208
1990-91	889	161	0	614	6	1 670
1991-92	1 210	161	0	754	1	2 126
1992-93	1 573	141	0	1 146	3	2 863
1993-94	1 191	214	0	688	5	2 099
1994-95	2 259	431	0	-577	4	2 115
1995-96	2 073	438	0	-1 989	5	527
1996-97	2 133	343	0	-1 231	18	1 263
1997-98	1 629	428	0	29	33	2 119
1998-99	1 334	376	0	59	32	1 802
1999-00	1 124	340	0	85	25	1 572
2000-01	901	301	0	89	38	1 329
2001-02	768	321	719	110	60	1 978
2002-03	958	312	1 195	188	50	2 703
2003-04	1 359	414	1 670	179	32	3 654

Source : National Rail Trends Yearbook 2004-2005, SRA, p. 47.

Note : Les chiffres négatifs sous la rubrique "autres éléments de l'aide de l'État" correspondent au produit de la vente d'actifs. Les éléments positifs sont des prêts à l'investissement. On peut se demander si dans ces deux cas, on peut réellement parler d'éléments de l'aide de l'État.

Refranchisage – l'approche initiale

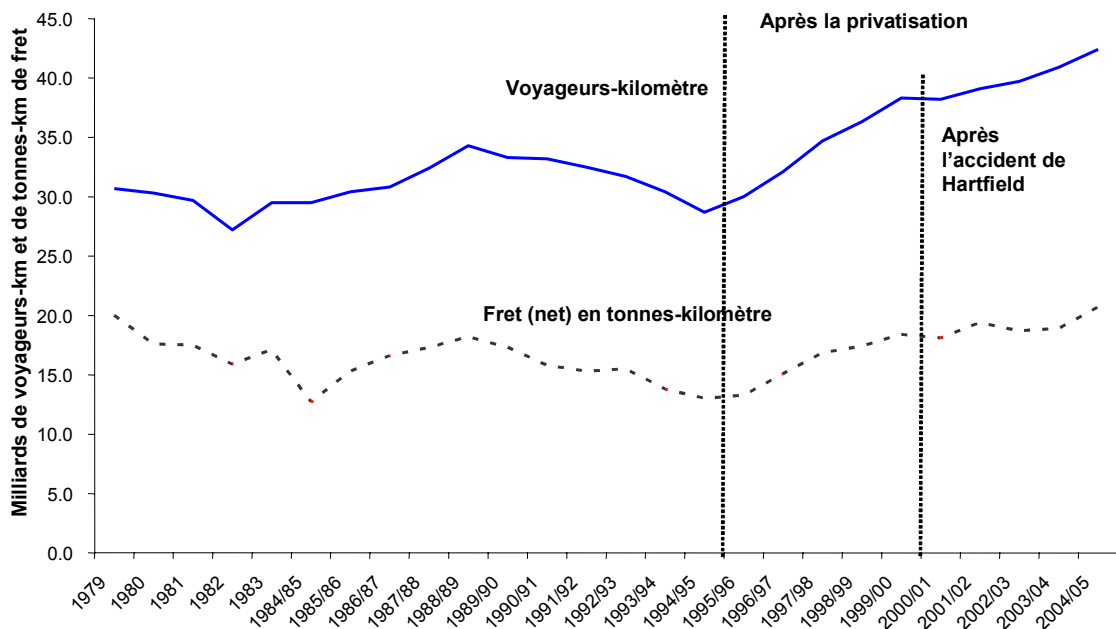
Lorsque le Parti travailliste est arrivé au pouvoir en 1997, il a voulu développer fortement le marché du rail. Son plan décennal pour les transports prévoyait l'octroi au secteur ferroviaire de 49 milliards de livres d'investissements, 11 milliards de livres de fonds publics devant permettre de lever 34 milliards de livres de fonds privés. Naturellement, tout apport de fonds privés doit se payer au bout du compte (avec en outre un taux de rentabilité qui est celui du secteur privé), soit par des mesures au niveau des tarifs, soit par un accroissement des subventions ultérieures de l'État.

La stratégie des pouvoirs publics pour atteindre cet objectif a été la suivante (SRA, 2001). On a tout d'abord créé un nouvel organisme stratégique, la Strategic Rail Authority (SRA), qui a été chargée du franchisage, mais aussi de la planification stratégique et de la préparation des grands

projets d'investissement nécessitant une coordination entre différents secteurs industriels. On a initialement donné à SRA une forme virtuelle en regroupant l'Office de l'octroi d'une concession des services ferroviaires de voyageurs, les fonctions qui restaient confiées au British Railways Board, et une partie du personnel du Department of Transport Environment and the Regions. Il a cependant fallu attendre l'adoption de la Loi de 1999 sur les transports pour que SRA soit pleinement constituée en février 2001.

La seconde partie de la stratégie concernait le rebranchement. Les franchises de la première génération avaient en majorité une durée d'environ 7 ans et allaient bientôt devoir faire l'objet d'un rebranchement. SRA y a vu l'occasion d'approuver des franchises moins nombreuses mais plus longues (20 ans), sous réserve des résultats obtenus et de la mise en œuvre de plans d'investissement plus ambitieux. Elle a estimé que des franchises de plus longue durée favoriseraient un accroissement des investissements, bien que certains aient estimé que des franchises de courte durée inciteraient peut-être les sociétés désireuses de conserver leurs franchises à investir, même peu avant leur date d'expiration (Steer, 2001).

Figure 1. Volume des services ferroviaires de voyageurs et de marchandises (1979 à 2004/05)



Sources: Transport Trends, 2002 Edition, Department For Transport and National Rail Trends, SRA

On peut s'interroger sur la nécessité de franchises de plus longue durée du fait que, comme on l'a vu, les sociétés d'exploitation de services ferroviaires étaient elles-mêmes responsables du faible niveau d'investissement. Il s'agissait entre autres de savoir qui supporterait le risque lié à la valeur avant terme du matériel roulant à l'expiration des franchises. Initialement, les sociétés de location de matériel roulant n'y étaient pas disposées, et des franchises plus longues ouvrant la voie à des baux plus longs ont donc été jugées nécessaires pour effectuer de gros investissements dans le matériel roulant. Avec le temps, elles ont été plus disposées à investir sans bail à long terme ou même sans aucun bail, bien que les coûts de location soient restés élevés du fait des risques en jeu. SRA était habilitée à garantir des baux plus longs pour éliminer ce risque mais à ce stade, elle hésitait à y recourir, sauf circonstances exceptionnelles, comme l'obligation de constituer un nouveau parc de

matériel roulant pour les lignes de banlieue avant le refranchisage pour répondre aux normes imposées par les autorités en matière de santé et de sécurité pour la mise hors service du matériel "Mark 1".

Mais la principale raison de l'allongement de la durée des franchises a été la volonté de faire participer les sociétés d'exploitation de services ferroviaires aux investissements dans les infrastructures. Compte tenu de la structure initiale du secteur, ces investissements étaient financés par Railtrack et rémunérés par la société d'exploitation de services ferroviaires et le cas échéant, les subventions accordées en vertu de l'accord de franchise reflétaient l'élément non commercial des coûts. Dès sa création sous la forme d'un organisme "virtuel", SRA a douté de la capacité de Railtrack à financer et gérer les investissements sur une échelle suffisante, et elle a recherché une autre solution pour aller de l'avant (ce que l'on a appelé "l'instrument spécifique"). Les infrastructures posent un problème particulier qui tient à ce que, même lorsqu'elles sont justifiées d'un point de vue commercial, elles sont assorties d'horizons temporels longs et de risques considérables, ce qui les rend relativement peu attractives pour le secteur privé. En intervenant de façon ponctuelle pour fournir des financements à plus long terme, SRA a estimé qu'elle pourrait lever des financements privés considérables.

On est parti du principe qu'un gros effort de modernisation des infrastructures serait financé par des sources diverses, notamment par les sociétés d'exploitation de services ferroviaires, le secteur privé et SRA sous la forme de subventions ou de prêts, ces derniers constituant toutefois un "capital patient". Au bout du compte, Railtrack achèterait les actifs et recouvrerait les coûts par sa procédure normale de redevances d'accès, ce qui dégagerait des fonds pour d'autres projets. Le premier exemple de financement de ce type a été en fait celui de la liaison à grande vitesse du tunnel sous la Manche. Au début, Railtrack s'est opposé à cette formule, se prétendant capable de financer et gérer à lui seul la totalité des investissements, à condition que l'organisme de réglementation l'autorise à réaliser des profits suffisants pour maintenir le prix de ses actions à un niveau assez élevé. Toutefois, à la suite de la crise financière consécutive à l'accident de Hatfield, le prix des actions de ses actions est tombé en flèche et Railtrack a reconnu qu'il ne pouvait plus financer ou gérer tous ces projets à lui seul.

SRA a engagé plus tôt qu'il n'eût fallu des négociations sur un certain nombre de franchises en partant du principe que l'on pourrait éventuellement convaincre le titulaire d'une franchise de longue durée plus intéressante. Elle a sollicité une large gamme de propositions au lieu de donner des prescriptions sur la nature des nouveaux investissements et des nouvelles améliorations des services qu'une offre devrait comporter. Il en est résulté un processus délicat dans lequel SRA a dû mettre en balance, d'une part, des questions comme le réalisme et les performances passées, et d'autre part, des plans ambitieux pour l'avenir, tâche beaucoup plus difficile qu'une simple comparaison des offres de subventions pour un ensemble donné de services. Ce processus a donc pris beaucoup plus de temps que prévu initialement. Quelques franchises seulement ont été accordées à un stade précoce, et une seule des nouvelles franchises de longue durée (pour Chiltern Railways) a effectivement donné lieu à la signature d'un contrat avant un nouveau changement de politique.

Dans l'intervalle, il était déjà clair que les franchisés qui comptaient sur l'accroissement de leurs recettes pour atteindre leurs objectifs financiers faisaient des bénéfices, mais que ceux dont les recettes étaient faibles par rapport à leurs coûts et dont le succès dépendait donc d'une réduction des coûts, se trouvaient en difficulté (tableau 3). Ce problème a eu un impact en particulier sur les compagnies de chemin de fer (CCF) régionales, et même si la croissance des services régionaux de voyageurs a été comparable à celle des CCF exploitant des grandes lignes ou desservant Londres et le sud-est du pays, le fait que les services voyageurs assurent une part plus réduite de l'ensemble des recettes signifie que ces CCF sont davantage tributaires de réductions de leurs coûts pour rester rentables malgré la diminution des subventions.

Deux exploitants en particulier – MTL et PRISM – semblaient être au bord de la faillite dès 2000. SRA était confrontée à un choix : ou bien reprendre elle-même l'exploitation en attendant un rebranchage, ou bien renégocier les franchises. Dans les deux cas, on a négocié un arrangement prévoyant la reprise d'un exploitant par un autre (MTL par Arriva, PRISM par National Express), et un marché au prix de revient majoré était négocié pour les services déficitaires jusqu'au rebranchage (strictement parlant, il s'agissait d'un marché prévoyant la négociation annuelle du niveau de paiement sur la base des coûts prévisionnels, la CCF continuant donc à supporter certains risques liés aux coûts). Une renégociation a eu lieu dans le cas d'autres CCF régionales, sans changement au niveau du contrôle, soit pour renégocier les conditions de la franchise initiale afin d'accorder des subventions accrues (Central Trains et Scotrail), soit pour soumettre d'autres CCF régionales (First North Western) à des marchés majorés du coût de revient en attendant qu'un rebranchage intervienne en temps voulu. Toutes ces renégociations ont été accompagnées d'une nouvelle délimitation des compagnies voisines pour assurer des groupements plus judicieux de services, et cela a également retardé le processus de rebranchage jusqu'à ce qu'une nouvelle délimitation ait été établie.

Naturellement, le problème auquel se heurtaient les CCF régionales aurait pu être évité au stade de l'appel d'offres relatif à l'octroi de franchises en éliminant plus efficacement les offres irréalistes. Toutefois, les franchises accordées à un stade ultérieur du processus, et qui ont concerné une grande partie des CCF régionales, ont généralement été caractérisées par une réduction plus systématique des profils de subvention que cela n'a été le cas pour les franchises accordées au début du processus (voir Kain, 1998). On a ainsi été amené à conclure que dans bien des cas, les offres ultérieures ont péché par un optimisme excessif, et à craindre par ailleurs que les soumissionnaires dont l'offre avait été retenue aient soumissionné délibérément dans un but stratégique, afin de renégocier les accords à une date ultérieure. Dans la section « Évaluation » (pp. 18-28), nous approfondissons cette question en nous demandant si, en supposant que tel ait été le cas, cela s'est avéré être une stratégie payante pour les CCF concernées.

Tableau 3. **Rentabilité de l'industrie du rail**
Bénéfices d'exploitation, 1998/9 (les pertes sont indiquées entre parenthèse)

	Millions de £	% du chiffre d'affaires
Exploitants de grandes lignes	90.8	5.5
Exploitants du réseau du Sud-Est	93.7	4.7
Exploitants régionaux	(6.2)	(0.4)
North West Trains	(5.1)	(2.1)
Wales and West	(12.6)	(9.6)
Cardiff Railways	(4.9)	(18.8)

Source : TAS Rail Monitor, 2000.

Deux autres franchises ont été remplacées par anticipation, à savoir les deux franchises relatives à des services dans la banlieue de Londres, qui ont été attribuées à Connex. Dans le cas de South Central, il a été convenu que Connex céderait la franchise à un stade précoce pour avoir la possibilité de soumissionner pour une franchise plus longue, qui a été accordée à Go Via. Dans la pratique, avant la conclusion des négociations finales, la politique en matière de franchisage avait à nouveau changé (voir plus bas) et seulement un contrat de 7 ans a été approuvé. Pendant ce temps, Go Via assurait des services dans le cadre d'un marché majoré du coût de revient. Par la suite, Connex a également perdu son autre franchise, South East Trains. Connex ayant négocié une fois une subvention plus élevée, avant de revenir à la charge, la Strategic Rail Authority a mis fin à sa franchise et a repris

l'exploitation en mains attendant un refranchisage à l'achèvement de la liaison ferroviaire par le tunnel sous la Manche, lorsque les deux sociétés seraient franchisées ensemble.

L'effondrement de Railtrack

L'accident mortel qui a eu lieu à octobre 2000 à Hatfield a été attribué à l'état de la voie, après quoi de strictes limitations de vitesse ont été imposées sur le réseau, et la modernisation des voies a été nettement accélérée. Il en est résulté une forte augmentation des coûts, et donc un accroissement sensible des aides de l'État à l'industrie du rail. Celles-ci ont plus que doublé entre 2000-2001 et 2002-2003, essentiellement du fait des importantes subventions directes accordées par Strategic Rail Authority à Network Rail, et elles ont continué à augmenter (bien qu'il faille noter que la décision d'accorder des subventions directes à Railtrack avait été prise lors de l'examen périodique de 2000, avant l'accident de Hatfield). En même temps, Railtrack a connu de très graves difficultés avec son plus grand projet – la modernisation de la West Coast Main Line - dont le coût avait plus que quadruplé tout en accumulant les retards. Railtrack a dû également payer d'importantes indemnités aux CCF pour la mauvaise qualité de ses services.

Tout cela a abouti à la mise sous tutelle administrative de Railtrack et à son remplacement par une société sans but lucratif, Network Rail, qui est juridiquement une SARL par garantie. Celle-ci n'a pas d'actionnaires, mais des 'membres', qui jouent semble-t-il le même rôle que des actionnaires en ce qui concerne le remplacement du conseil d'administration, mais sans avoir d'intérêts financiers dans la société. Il existe trois catégories de membres : les représentants de l'industrie du rail (y compris l'État), les représentants d'autres organisations de parties prenantes (comme le Rail Passenger Council et Transport 2000), et des particuliers.

Network Rail s'autofinance par des prêts, garantis en dernier ressort par l'État. Ce dernier accorde également à Network Rail des financements directs considérables pour ses opérations ainsi que des financements indirects sous la forme de subventions aux Sociétés d'exploitation de services ferroviaires. L'État insiste donc sur le fait que Network Rail est une entreprise privée, mais il semble plus juste d'y voir une expérience de nouvelle forme de statut public pour les infrastructures.

Les problèmes considérables qui sont apparus après l'accident de Hatfield de 2000 ont concerné essentiellement l'exploitant des infrastructures. Dans la mesure où les Sociétés d'exploitation de services ferroviaires ont été indemnisées pour les retards et le manque de fiabilité, leur situation financière n'aurait pas dû être affectée. Toutefois, un problème s'est également posé dans le cas de certains exploitants de services ferroviaires. Il a affecté en particulier les deux franchises de Virgin, dont les prévisions de recettes ont toujours été ambitieuses mais manifestement impossibles à réaliser du fait de l'incapacité de Railtrack à fournir les infrastructures nécessaires pour assurer les services fiables et rapides qui étaient prévus. Dans le cas de Cross Country, un nouvel horaire ambitieux a dû être réduit pour améliorer la fiabilité des services, et il n'a pas permis de rendre à nouveau rentables des opérations gravement déficitaires. West Coast Trains, a dû commencer à payer une prime, au lieu de recevoir une subvention comme auparavant, une fois achevée la modernisation de ses structures, mais celle-ci a été à la fois limitée et effectuée tardivement. Ces deux franchises relatives à des grandes lignes ont donc été, à la suite de celles portant sur des régions, transformé en marché à coût de revient majoré en attendant une renégociation ou un refranchisage.

On en est ainsi arrivé à une situation dans laquelle de nombreuses franchises ont fait l'objet, soit d'une renégociation accompagnée d'une subvention accrue, soit d'une négociation annuelle sur la base d'un marché avec coût de revient majoré, là encore accompagné d'une subvention accrue (tableau 4). Il faut toutefois souligner que cette situation s'est produite et a persisté si longtemps à des périodes caractérisées par un degré d'incertitude exceptionnel, où les opérations de refranchisage avaient

temporairement cessé du fait qu'après l'accident de Hatfield, on ne disposait tout simplement pas de fonds pour le type de franchises à investissements élevés à long terme qui avaient été prévues dans les premiers temps de la SRA, et où l'on enregistrait d'autres retards du fait de la reconfiguration de la carte des franchises. Dans la plupart des cas, il n'a jamais été question de renégocier des franchises à long terme sans refranchisage et en fait, une grande partie des CCF qui ont opéré pendant un certain temps dans le cadre de franchises majorées du coût de revient ou renégociées sont maintenant refranchisées. Que cela constitue ou non un expédient acceptable à court terme dans la situation actuelle, il est à craindre qu'il en est résulté des pressions sur les coûts, et nous revenons sur cette question à la section « Évaluation » (pp. 18-28).

Tableau 4. **CCF ayant fait l'objet d'accords de franchise renégociés ou de marchés au prix de revient majoré**

Cardiff Railways	Sept. 2000 – Déc. 2003 (marché au prix de revient majoré)
Central Trains	2001–2004 (renégocié)
South Central	2001–2003 (marché au prix de revient majoré)
South Eastern	2002–2003 (renégocié)
Virgin Cross Country	From 2002 (marché au prix de revient majoré)
C2C	2001–2011 (renégocié)
Merseyrail	2001–2003 (marché au prix de revient majoré)
Northern Spirit	2001–2004 (marché au prix de revient majoré)
North Western	2001–2004 (marché au prix de revient majoré)
Scotrail	2001–2004 (renégocié)
WAGN	From 2001 (marché au prix de revient majoré)
Wales & West	From 2001 (marché au prix de revient majoré)
Virgin West Coast	From 2002 (marché au prix de revient majoré)

Source : Compilation des auteurs fondée sur les rapports annuels de la SRA et des contrôles annuels et TAS.

La position actuelle concernant le franchisage

Après les problèmes qui se sont posés pendant une certaine période du fait de l'accident de Hatfield et durant laquelle on a mis fin au refranchisage et négocié de brèves extensions de la durée des franchises existantes, SRA, dirigée par son nouveau président Richard Bowker, a choisi de revenir à une durée moyenne de 7 ans pour les franchises, avec des extensions pouvant aller jusqu'à 3 ans si les performances le justifient. Lorsqu'il a fallu renouveler le matériel roulant, la SRA a généralement utilisé de ses pouvoirs pour garantir un bail plus long. Les fonds prévus pour les grands travaux de modernisation envisagés dans le plan décennal n'étaient plus disponibles puisque l'on en a eu besoin pour l'entretien et le renouvellement du réseau existant, et une seule structure d'accueil – dans le cadre d'une franchise de 20 ans pour la Chiltern a été mise en place. Une autre franchise à long terme (25 ans) a été conclue pour Merseyrail, mais la responsabilité en a été confiée à Passenger Transport Executive.

La nouvelle politique a pour but de redorer le blason de l'industrie du rail et de faire en sorte qu'après une période très troublée, la formule du franchisage inspire à nouveau confiance. On s'est donc efforcé d'en simplifier le modèle en concluant des accords définis de façon beaucoup plus rigoureuse, en précisant beaucoup plus en détail les services à assurer (étant entendu que dans le cadre des arrangements antérieurs plus flexibles, on a souvent introduit des train-km supplémentaires qui ont eu des effets globalement négatifs sur les autres services et sur la fiabilité), et l'on s'est également efforcé de fixer des conditions beaucoup plus strictes pour toutes sortes d'indicateurs de qualité des

services, et de partager le risque lié au partage des recettes, autrefois supporté entièrement par le franchisé.

Le tableau 5 indique la situation actuelle en matière de franchises. Après quelques réductions initiales les premières années, les subventions aux exploitants de services ferroviaires recommencent à augmenter et sont à présent nettement supérieures au niveau prévu au moment de la privatisation, et elles sont en fait pratiquement revenues au niveau qui était le leur au début du processus. L'augmentation des subventions est due essentiellement à une forte hausse des coûts supportés par les exploitant (notamment le coût de la location de matériel roulant), comme on le verra dans la section suivante. Il est à noter que l'Examen périodique 2000 des finances de Railtrack a abouti à une diminution des redevances d'accès aux voies d'environ 200 millions de livres en 2001/02, ce qui signifie que les paiements de subventions aux CCF ont diminué d'autant cette même année. La comparaison entre les niveaux effectifs et prévus des subventions est donc encore moins favorable que celle qui figure au tableau 5¹. Compte tenu de l'augmentation proposée des redevances d'accès aux voies à la suite de l'examen des coûts de Network Rail de 2003, il faut s'attendre à de nouvelles augmentations des subventions à l'avenir (bien que du fait de leur étalement dans le temps, les redevances d'accès payées par les CCF et par conséquent, les subventions qui leur sont accordées aient en fait diminué fortement en 2004/05, mais elles augmenteront fortement dans les années à venir).

Durant toute la période écoulée depuis la privatisation, une concentration considérable s'est opérée dans le secteur des CCF, National Express ne détenant pas moins de 11 franchises. Toutefois, presque toutes les offres de l'octroi d'une concession ont donné lieu à une vive concurrence entre plusieurs acteurs et dans un cas seulement (celui de Central Trains, où deux soumissionnaires seulement ont été présélectionnés), on a interrompu le processus faute d'une concurrence suffisante.

L'histoire détaillée de chaque franchise est résumée dans l'Appendice. Un phénomène curieux est apparu. On s'attendait à un problème que pose couramment le franchisage – à savoir, le fait que le titulaire jouit au départ d'un avantage considérable grâce à sa connaissance des coûts et des marchés. En fait, sur les douze franchises à renouveler à ce jour, seulement trois ont été attribuées au principal titulaire (bien que les modifications apportées aux limites d'une franchise signifient que dans bien des cas, le transfert de certains services ait été inévitable). Cela n'a pas empêché une grande partie des titulaires de continuer à se faire attribuer de nouvelles franchises dans différentes régions du pays. En outre, si certaines compagnies ont quitté le secteur ferroviaire, on compte des nouveaux venus, notamment SERCO et Nedrail, et d'autres nouveaux concurrents dont le succès n'est pas évident à ce jour, par exemple d'autres compagnies ferroviaires comme DSB et l'exploitant de services marchandises EWS. Il est clair que la concurrence dont les franchises font l'objet reste saine du point de vue du nombre de concurrents, bien que les récentes augmentations des coûts et des subventions puissent nous amener à conclure que le modèle britannique de franchisage de services ferroviaires de voyageurs n'est pas sans défauts.

Évaluation

Il apparaît donc que l'expérience britannique du franchisage a donné des résultats mitigés. Bien qu'il ait eu initialement l'effet, comme prévu, de réduire les coûts et d'accroître le trafic, le processus de franchisage a été ralenti au moins temporairement par les conséquences de l'accident de Hatfield, tandis que les coûts ont cessé de diminuer et connu une forte hausse.

Tableau 5. **Subventions aux exploitants de services ferroviaires de voyageurs (y compris les primes de performance)** – en millions de £, prix de 2003–2004

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Anglia	41	30	26	20	-2	-1	4
Cardiff/Wales and Borders	24	19	20	18	57	92	123
Central trains	198	180	159	140	130	97	140
Chiltern	16	14	11	10	14	19	24
Connex South Central	87	65	55	44	14	-2	78
Connex South Eastern	131	96	70	47	42	38	128
Cross Country	132	113	95	85	125	211	246
Gatwick Express	-7	-9	-11	-12	-7	-5	-13
Great Eastern	33	16	10	-5	-26	-41	-33
GNER	63	42	19	7	-30	-28	-25
Great Western	67	59	53	45	29	9	30
Island Line	2	2	2	2	2	3	3
LTS/C2C	32	29	27	26	15	21	20
Merseyrail	75	67	60	57	82	65	21
Midland Mainline	9	3	1	0	-7	-15	-4
North Western	210	191	176	156	182	180	190
Northern Spirit	250	221	197	180	212	201	240
Scotrail	281	264	246	216	174	189	266
Silverlink	56	40	33	27	45	47	52
South West	71	67	63	51	19	25	106
Thameslink	3	-8	-19	-29	-40	-55	-44
Thames Trains	38	26	17	12	-4	-14	-9
WAGN	62	40	29	9	16	-8	8
Wales and West/Wessex	84	71	68	55	73	52	76
West Coast	87	78	64	62	201	194	332
Transpennine Express	0	0	0	0	0	0	30
Total	2 046	1 717	1 470	1 223	1 315	1 273	1 990
Subvention prévue sur la base des offres initiales	1 994	1 758	1 499	1 323	1 192	984	

Note : Les niveaux de subvention prévus ne comprennent pas les primes et les pénalités liées à la performance et ne tiennent pas compte des éventuelles modifications de l'accès aux voies résultant de l'Examen périodique de 2000.

Source : Rapports annuels et annuaires statistiques de SRA.

Le tableau 6 indique l'ampleur du choc lié aux coûts qu'a connu l'industrie du rail du Royaume-Uni depuis l'accident de Hatfield. Bien que l'envolée des coûts d'infrastructure soit bien connue, le tableau 6 montre que le coût monétaire annuel des services ferroviaires de voyageurs, y compris les dépenses en capital consacrées au matériel roulant, a très fortement augmenté durant la même période. Cela ne tient pas seulement aux nouveaux services, car les coûts en train-km par voyageur ont augmenté de près de moitié en termes réels depuis 1999/2000, dernier exercice financier avant l'accident de Hatfield, tandis que dans le même temps, le nombre de voyageurs-km progressait plus lentement que celui des trains-km.

On ne peut pas non plus imputer uniquement cette progression au niveau élevé des investissements dans le matériel roulant que nous avons enregistrés ces dernières années. Le tableau 7

ne porte que sur les coûts d'exploitation et en outre, il tente d'identifier les éléments de coût des CCF qui sont propres aux CCF, c'est-à-dire ceux qui excluent les paiements liés à l'accès aux infrastructures et à la location de trains (paiements des CCF aux compagnies de matériel roulant). Le tableau 7 indique que les coûts d'exploitation propres des CCF ont également augmenté de près de 50 % depuis l'accident de Hatfield. En outre, bien que cette hausse tienne en partie à l'augmentation des effectifs et des salaires, elle reste pour l'essentiel inexpliquée, dans la catégorie des "coûts divers".

Il existe une différence frappante entre l'expérience du franchisage dans le secteur ferroviaire et celle de la déréglementation des transports par autobus au Royaume-Uni, du point de vue des salaires, qui ont chuté dans le secteur des transports par autobus, mais fortement augmenté dans celui des services ferroviaires de voyageurs. Cette différence peut tenir en partie au fait qu'au Royaume-Uni, lorsqu'un service ferroviaire change d'exploitant, le nouveau reprend l'entreprise existante, y compris son personnel, tandis que dans le secteur du transport par autobus, dans lequel un nouvel exploitant arrive avec son propre personnel, les salariés en place sont beaucoup plus menacés. Il a été également suggéré que, lorsque les pouvoirs publics prennent des engagements plus fermes concernant la maintenance des services ferroviaires, la pression sur les salaires est plus faible que dans le cas des compagnies d'autobus, et que ce phénomène tient également à ce qu'il est plus facile de former un nouveau chauffeur d'autobus qu'un conducteur de train (voir Glaister, 2004). Glaister (2004) estime que l'optimisme excessif au sujet de la possibilité de réduire les salaires et autres frais de personnel au sein des compagnies d'autobus soumissionnant pour des concessions relatives au transport ferroviaire de voyageurs a été l'une des causes des problèmes financiers qu'ont connus de nombreuses CCF après la privatisation.

L'augmentation des autres coûts pourrait s'expliquer par la hausse des prix des combustibles enregistrée durant cette période (bien que l'on ne dispose pas de données pour la majorité des CCF), les coûts de l'énergie par train-km pour les services de Virgin Cross Country ayant augmenté de 55 % entre 1999/2000 et 2003/2004, sous l'effet de la forte hausse des prix du gazole, à quoi s'ajoute l'augmentation des commissions payées sur les ventes de billets à d'autres CCF dans la mesure où le nombre de voyageurs-km a augmenté.

Il est également à noter qu'en tentant de séparer les coûts propres hors dépenses de personnel des CCF des paiements à de tierces parties pour la location et l'entretien du matériel roulant et l'accès aux infrastructures, nous avons utilisé les données correspondantes sur les recettes provenant de la comptabilité des trois ROSCO ainsi que de Network Rail (anciennement Railtrack)². Il est possible que les recettes telles qu'elles apparaissent dans la comptabilité de ces compagnies diffèrent en détail de celles qui figurent dans les comptes des CCF (bien qu'il ne ressorte pas de nos discussions avec le secteur qu'il y ait une raison quelconque de s'attendre à des écarts significatifs), ce qui signifie que nous avons peut-être sous-estimé les paiements à de tierces parties, d'où une surestimation des coûts propres hors dépenses de personnel des CCF (naturellement, il est également possible qu'une erreur inverse soit commise, auquel cas nous aurions sous-estimé les coûts propres des CCF). De plus, le fait que depuis peu, les CCF aient tendance à assumer la responsabilité directe de la maintenance du matériel roulant, ou à payer directement les fabricants pour les opérations lourdes de maintenance, (comme c'est le cas pour les CCF Virgin) risque de fausser la comparaison pour des raisons similaires.

Naturellement, quelle que soit la réalité des coûts des CCF hors frais de personnel, l'augmentation de ce poste des dépenses est très claire, et il reste à déterminer si celle-ci est raisonnable. Des données empiriques laissent à penser qu'une partie de cette augmentation est due à ce que chaque CCF s'efforce de recruter dans la compagnie voisine du personnel qualifié (en particulier des conducteurs), auquel cas il est possible que le processus de franchisage ait effectivement entraîné une augmentation de ces coûts. Certains estiment également que le nouveau matériel roulant

(comportant des améliorations comme des portes coulissantes, la climatisation, des toilettes à rétention et des systèmes d'information embarqués) aura eu pour effet d'accroître les coûts de maintenance et également les frais de formation dans un premiers temps. En outre, la faible fiabilité initiale d'une grande partie du nouveau matériel aura également eu pour effet d'alourdir les coûts. De plus, les CCF ont investi de façon à préserver leurs recettes et à améliorer les services à bord des trains et dans les gares, dans le but de renforcer leur rentabilité plutôt que de maîtriser simplement les coûts. Des normes de qualité plus strictes, notamment en ce qui concerne le nettoyage et la fourniture d'informations, ont pu également alourdir les coûts. Il faut manifestement poursuivre les recherches dans ce domaine clé pour pouvoir se faire une idée parfaitement juste des coûts propres des CCF, en dehors des paiements à de tierces parties, et pour expliquer plus clairement les causes des augmentations de coûts. Nous poursuivons nos recherches sur ces questions.

Comme on l'a vu, la décision de SRA de renégocier les marchés, et de recourir temporairement à la formule du marché au prix de revient majoré aurait normalement dû réduire les incitations à maîtriser les coûts de la part des CCF affectées. En fait, l'un des problèmes classique que pose le franchisage est le fait que les offres initiales peuvent avoir tendance à être exagérément optimistes, ce qui amène à une renégociation avec l'organisme compétent. L'optimisme excessif de certaines offres peut être dû à une information insuffisante, ce qui débouche sur la "malédiction du vainqueur", ou sur des soumissions stratégiques, auquel cas les exploitants soumissionnent dans une optique stratégique pour renégocier le marché à une date ultérieure.

Le tableau 8 indique la rentabilité (mesurée en pourcentage des recettes totales) du secteur des CCF et de chaque CCF considérée individuellement, durant la période postérieure à la privatisation. Un certain nombre de points sont à signaler. Tout d'abord, la rentabilité du secteur des CCF dans son ensemble s'est améliorée les premières années après la privatisation, a chuté en 2000/01, l'année de l'accident de Hatfield, avant une reprise spectaculaire depuis lors, très supérieure aux niveaux enregistrés avant cet accident. Ainsi, alors que les services voyageurs se sont caractérisés par une ponctualité médiocre depuis cet accident, que les coûts ont augmenté et que les pouvoirs publics ont fortement relevé les niveaux des subventions, les exploitants de services ferroviaires ont vu leurs opérations devenir beaucoup plus rentables. On peut se demander quel devrait être le taux de profit approprié pour une compagnie exploitant des services ferroviaires franchisés de voyageurs compte tenu du caractère inhabituel de l'activité, et sachant que les CCF n'effectuent elles-mêmes que des investissements directs limités. Il apparaît cependant que l'augmentation des bénéfices totaux des CCF tient essentiellement à l'élimination des pertes des CCF déficitaires et au fait qu'ont les a rapprochées plus ou moins de la norme du secteur, au lieu d'augmenter les bénéfices des compagnies rentables. En d'autres termes, le processus n'a pas réussi à régler les problèmes financiers de certaines CCF dont il a été question précédemment.

Tableau 6. Coûts monétaires totaux de l'industrie du rail : 1999/91 à 2003/04

	Avant la privatisation					Après la privatisation						
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Coûts (prix de 2003/2004)												
Infrastructures												
Maintenance					864	804	775	723	761	995	1 214	1 245
Renouvellement et améliorations					1 201	1 430	1 614	1 837	2 598	2 969	3 246	3 974
Autres coûts d'exploitation					779	764	785	788	813	1 157	1 233	1 309
					2 845	2 998	3 174	3 348	4 172	5 121	5 693	1 309
Exploitation des services voyageurs (y compris les coûts liés au matériel roulant) *					2 556	2 514	2 840	2 744	3 391	3 925	4 151	4 357
Coûts liés au fret					452	552	543	491	510	620	564	579
Coûts monétaires totaux du secteur ferroviaire	6 279	5 493	5 473	5 691	5 852	6 064	6 557	6 582	8 073	9 665	10 408	11 464
Mesures de coût unitaire												
Coût monétaire total par train-km	16.0	14.1	14.3	14.3	14.5	14.8	14.9	14.5	17.5	20.4	21.7	23.8
Coût monétaire d'infrastructure par train-km					7.0	7.3	7.2	7.4	9.0	10.8	11.9	13.5
Coût d'exploitation trains de voyageurs par train de voyageurs-km					6.8	6.7	7.0	6.6	7.9	9.0	9.4	9.8

Note *: Y compris les coûts d'exploitation et d'équipement.

Source : Voir Smith (2006).

Tableau 7. Causes des augmentations des coûts des CCF

Causes des augmentations des coûts des CCF (en millions de £, prix de 2003–2004)	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	Après Hat-field
Coûts propres des CCF	2 149	2 076	2 090	2 099	2 473	2 681	2 981	3 097	47.5%
• Dont frais de personnel	1 063	1 021	1 030	1 037	1 086	1 180	1 297	1 376	32.7%
• Frais divers	1 086	1 055	1 060	1 062	1 387	1 501	1 684	1 720	62.0%
Salaire moyen	24 352	25 333	26 254	26 556	27 008	27 793	28 837	30 426	14.6%
Effectifs	43 638	40 290	39 231	39 049	40 196	42 470	44 968	45 236	15.8%
Millions de trains de voyageurs-km	374	376	405	418	427	436	443	446	6.6%
Milliards de voyageurs-km	32.1	34.7	36.3	38.5	38.2	39.1	39.7	40.9	6.2%

Du fait que les circonstances dans lesquelles les CCF ont fait l'objet de marchés au prix de revient majoré sont quelque peu différentes de celles auxquelles ont été soumises les autres CCF, les premières ont été indiquée séparément dans le tableau. Il apparaît clairement que les CCF qui ont connu des difficultés sont celles qui recevaient les subventions les plus massives, sur la base des progrès financiers annuels (PFA) implicite nécessaires pour compenser les réductions de subventions proposées.

Toutefois, si la soumission d'offres stratégique est à l'origine des résultats médiocres obtenus et de la renégociation concernant les CCF "à problèmes", il ne semble pas constituer une stratégie particulièrement rentable. Ces CCF ont enregistré des pertes considérables pendant les quatre années qui ont suivi la privatisation et même après une renégociation, leurs niveaux de rentabilité sont restés plus faibles que dans le reste du secteur des CCF (bien que les moyennes cachent en fait des variations sensibles d'une CCF à une autre). L'histoire de Virgin est très complexe, bien que nous constatons qu'à la fin de la période, Virgin semble avoir obtenu d'assez bons résultats par rapport à l'ensemble du secteur, et que sa rentabilité soit en gros comparable à celle d'autres exploitants de grandes lignes.

De plus, il est intéressant de noter que les données sur l'augmentation des coûts pour les diverses CCF indiquent que l'évolution des coûts par train-km est similaire pour les CCF "à problèmes" et dans le reste du secteur (voir tableau 9), ce qui montre que les marchés au prix de revient majoré et les renégociations de franchise ne semblent pas avoir eu beaucoup d'effet sur les incitations à maîtriser les coûts. Nous constatons toutefois qu'il est encore plus difficile de distinguer précisément les redevances d'accès des autres coûts des CCF au niveau de chacune d'elles qu'à celui du secteur, et nous jugeons donc les résultats du tableau 9 moins fiables que les données sur les coûts du secteur des CCF figurant aux tableaux 6 et 7. Il est évidemment possible que le fait que la SRA soit disposée à renégocier ait eu pour effet d'atténuer les pressions sur les coûts dans tout le secteur et non seulement dans le cas des CCF à problèmes TOCs, mais nous doutons que ce facteur ait été suffisamment puissant et instantané pour influencer dans la même mesure sur les CCF rentables pendant cette période.

Au niveau de la demande, il est clair que la demande de services voyageurs a très fortement augmenté après la privatisation. On sait moins si cela est dû à l'introduction des compétences du secteur privé, ajoutée aux fortes incitations offertes par les contrats de franchise, ou à des facteurs externes. Les Figures 2 à 4 montrent la progression de la demande dans son contexte historique. Il s'agit de comparer la reprise de la demande dans les années 1990 avec le boom des années 1980. Si nous prenons le point le plus bas de la demande en 1994/95 comme point de départ de la privatisation,

la croissance qui l'a suivie paraît effectivement exceptionnellement forte, ce qui signifie que la privatisation a eu un effet très sensible sur la demande.

Tableau 8. Rentabilité des CCF en pourcentage du chiffre d'affaires

CCF faisant l'objet d'une renégociation ou d'un marché majoré du coût de revient (à l'exception des CCF de Virgin)	AFM*	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Cardiffmales and Borders	20.0%	-6.9%	-18.8%	-21.9%	-12.6%	4.3%	7.3%	7.3%
Central trains	13.0%	0.7%	0.6%	-2.3%	-8.4%	-14.3%	-3.1%	-3.1%
Connex South Central	5.0%	-1.3%	0.6%	2.9%	2.5%	-3.0%	2.7%	6.6%
Connex South Eastern	7.0%	1.5%	0.6%	1.4%	1.1%	-0.2%	-2.0%	-4.1%
C2C	4.0%	7.4%	8.6%	18.5%	-5.8%	-1.3%	-2.9%	0.6%
Merseyrail	17.0%	5.7%	3.2%	-0.7%	-4.1%	2.3%	8.8%	9.3%
North Western	19.0%	-0.3%	-4.1%	-6.0%	-27.3%	4.1%	1.4%	1.4%
Northern Spirit	16.0%	2.3%	0.5%	-6.4%	-8.5%	3.3%	5.9%	6.9%
Scotrail	10.0%	-0.7%	0.4%	0.4%	-3.2%	-12.8%	-2.5%	-3.2%
WAGN	7.0%	5.7%	4.9%	3.9%	0.1%	4.4%	7.3%	6.8%
Wales and West/Wessex	14.0%	-3.2%	-9.9%	-9.7%	-10.1%	2.1%	6.9%	6.2%
Moyenne	12.0%	-1.2%	-1.2%	-1.8%	-6.9%	-1.0%	2.7%	3.1%
CCF de Virgin	AFM*	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Cross Country	11.0%	0.7%	-3.3%	-8.0%	-16.1%	-11.2%	-9.9%	8.4%
West Coast	7.0%	2.8%	9.3%	11.8%	9.2%	12.2%	10.2%	3.8%
<i>Average</i>	<i>9.0%</i>	<i>1.7%</i>	<i>3.0%</i>	<i>1.9%</i>	<i>-3.4%</i>	<i>0.5%</i>	<i>0.2%</i>	<i>6.1%</i>
Autres CCF	AFM*	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Anglia	13.0%	3.3%	2.2%	-1.8%	-0.9%	-1.7%	-0.2%	1.9%
Great Western	2.0%	8.6%	7.6%	11.5%	11.6%	8.5%	7.4%	7.2%
GNER	4.0%	3.4%	3.0%	3.2%	6.9%	10.2%	14.1%	11.1%
Midland Mainline	4.0%	4.2%	3.7%	2.4%	7.7%	6.8%	8.0%	7.6%
Chiltern	8.0%	4.0%	2.5%	2.6%	0.7%	5.6%	7.9%	8.1%
Great Eastern	5.0%	4.3%	6.6%	7.1%	19.3%	14.9%	12.9%	8.3%
Silverlink 3	9.0%	0.8%	2.8%	2.9%	2.8%	1.8%	0.4%	2.5%
Thameslink	8.0%	6.2%	7.6%	9.2%	11.5%	11.1%	9.1%	8.9%
Thames Trains	10.0%	5.3%	4.6%	3.4%	3.5%	1.3%	-1.2%	-1.2%
Island Line	7.0%	-21.1%	6.4%	5.1%	1.4%	8.0%	9.6%	9.6%
Gatwick Express	4.0%	10.0%	10.6%	10.6%	13.7%	14.3%	5.4%	-12.1%
Moyenne compte non tenu de Gatwick Express**	7.0%	1.9%	4.7%	4.6%	6.4%	6.6%	6.8%	6.4%
Rentabilité de l'ensemble des CCF (moyenne pondérée)		2.5%	2.8%	2.9%	1.1%	2.8%	4.4%	4.6%¹

* Amélioration financière annuelle requise pour correspondre aux réductions des subventions durant la période 2002/2003.

** Les pertes enregistrées en 2003-2004 fausseraient la comparaison et n'ont donc pas été prises en compte.

Source : Kain (1998).

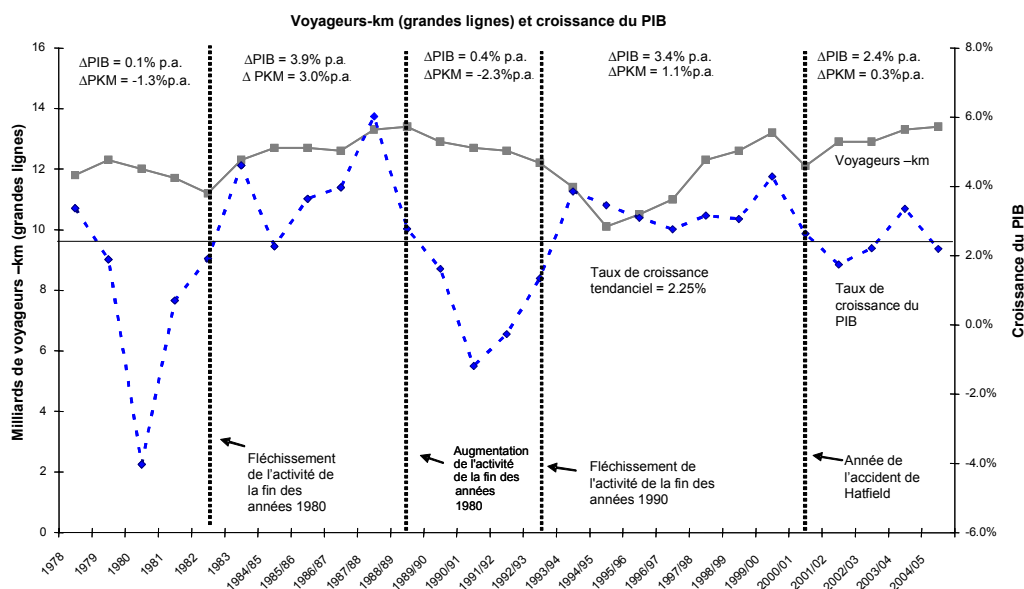
Toutefois, si nous nous basons sur le cycle économique pour fixer nos points de départ et d'arrivée, la reprise de l'économie a commencé deux ans plus tôt, en 1992/93, et la croissance de la

demande à partir de cette date paraît moins spectaculaire et plus apparentée au boom des années 1980, sauf peut-être à Londres et dans le Sud-Est. Cela tient naturellement à ce que la demande a continué à se contracter au début des années 1990, même après la reprise de l'économie, qui pourrait elle-même être attribuée à la privatisation (en ce sens que les directeurs se concentraient sur la restructuration plutôt que sur l'exploitation de leur entreprise).

Tableau 9. Augmentation des coûts des CCF par catégorie de CCF

Catégories de CCF	Augmentation des coûts des CCF après l'accident de Hatfield (y compris les paiements aux ROSCO)
« CCF à problèmes » à l'exclusion des CCF Virgin	22 %
CCF Virgin	14 %
Reste du secteur des CCF	27 %

Figure 2. Demande de trafic voyageurs (grandes lignes) et croissance du PIB de 1978 à 2004/05



Néanmoins, comme on l'a vu, il existe un certain nombre de facteurs autres que le PIB à prendre en compte lorsque l'on analyse la demande de services ferroviaires de voyageurs, et nous ne pouvons donc pas nous appuyer sur la simple analyse indiquée aux Figures 2 et 4. On trouvera au tableau 10 les résultats de travaux effectués récemment par le Professeur Mark Wardman de l'*Institute for Transport Studies* dans le but d'y voir plus clair sur ces effets. Pour un vaste échantillonnage de flux (mais compte non tenu des abonnements), ce tableau indique le niveau de croissance du trafic qui aurait été prévu si les tarifs et les services étaient restés inchangés durant la période considérée, et la mesure dans laquelle ce niveau peut s'expliquer par la population, le PIB, le taux de motorisation et la durée et le coût des trajets en voiture. On constate une évolution sensible de la tendance après la privatisation (après 1995), qui explique environ 20 % de la croissance enregistrée pour Londres et le sud-est du pays, et un pourcentage un peu plus faible pour les flux de trafic en dehors de Londres, mais d'autres facteurs jouent un rôle prédominant, en particulier les effets au niveau du PIB. Ce sont ces 20 % qui

peuvent être dus à une amélioration de la commercialisation ou à d'autres facteurs non quantifiés après la privatisation. Il est à noter que l'étude ne va que jusqu'à 1998, ce qui signifie qu'elle est très peu représentative de la première période durant laquelle la nouvelle structure, la dernière franchises n'ayant été attribuée qu'en 1997. Des travaux non publiés sur la période qui a suivi l'accident de Hatfield (2002-2004) ne révèlent aucun impact actuel sur la demande, la tendance s'expliquant entièrement par d'autres variables causales.

Figure 3. Demande de services régionaux de voyageurs et croissance du PIB de 1978 à 2004/05

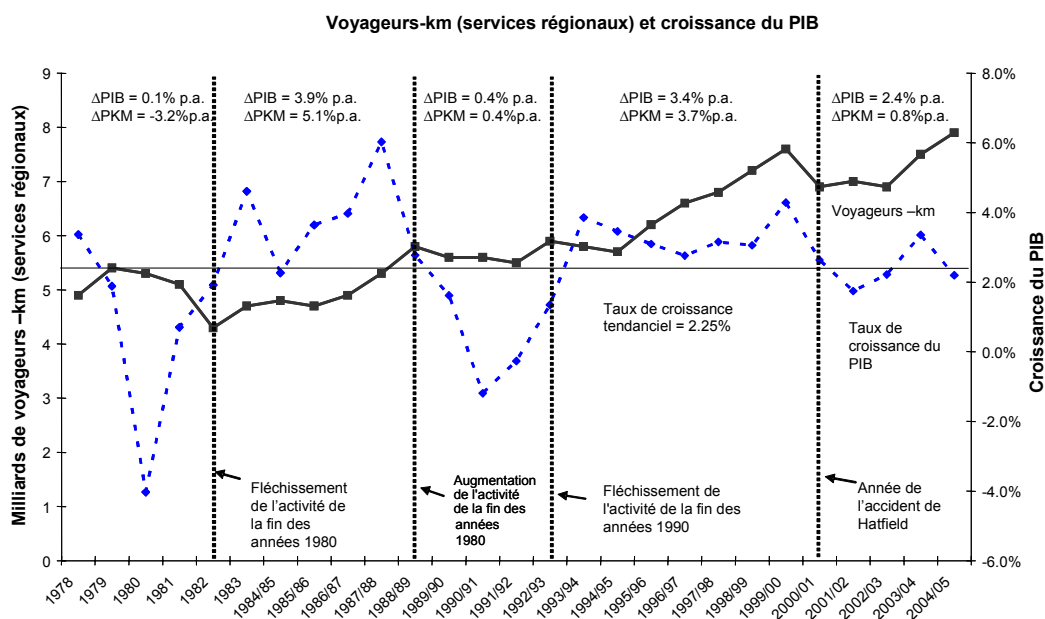


Figure 4. Demande de services voyageurs (Londres et sud-est) et croissance du PIB de 1978 à 2004/05

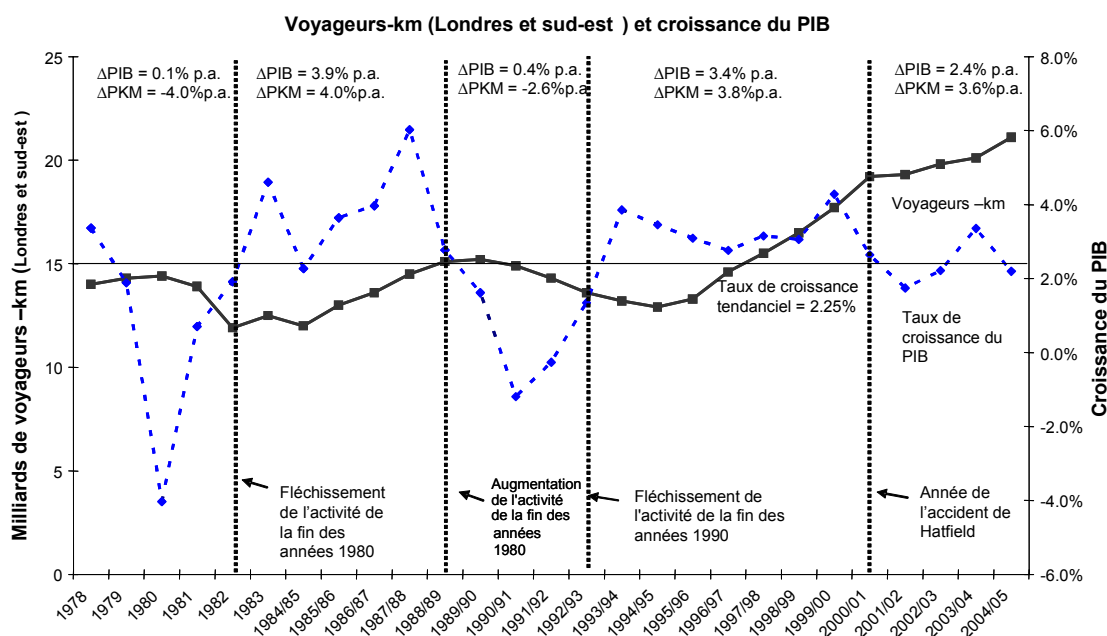


Tableau 10. Croissance de la demande de services ferroviaires de 1990 à 1998 : séparation de l'impact des variables externes et de la tendance consécutive à la privatisation Trend

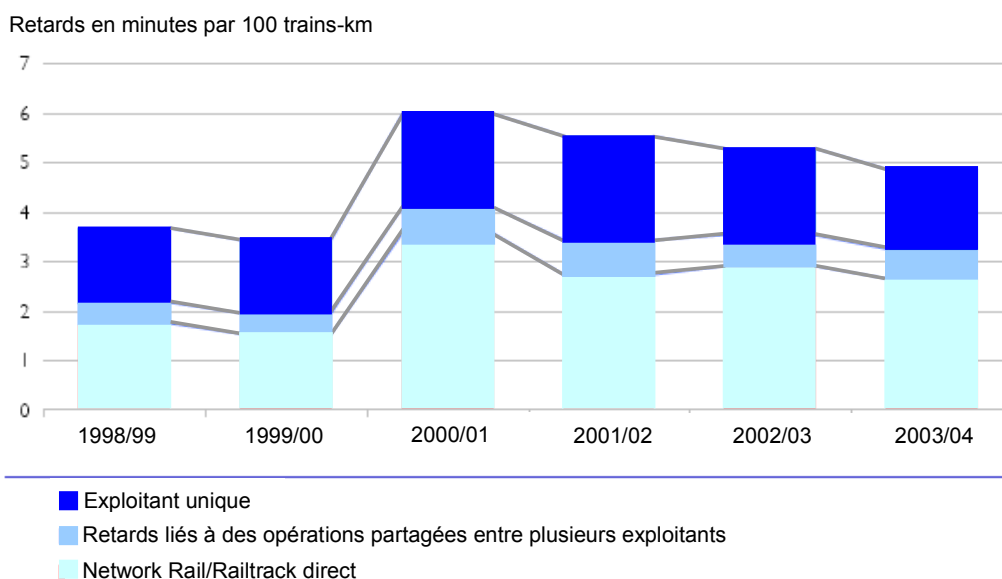
	Londres	Hors Londres	Sud-Est
Variables externes			
PIB	1.301 (1)	1.196 (1)	1.149 (1)
Temps de trajet en voiture	1.043 (4)	1.031 (4)	1.067 (3)
Coût des carburants	1.045 (3)	1.056 (2)	1.049 (5)
Population	1.038 (5)	1.022 (6)	1.055 (4)
Taux de motorisation	0.975 (6)	0.951 (3)	0.972 (6)
Produit des facteurs qui précèdent	1.435	1.266	1.319
Tendance consécutive à la privatisation	1.119 (2)	1.033 (5)	1.092 (2)
Total	1.606	1.307	1.440

Note : Les chiffres font ressortir l'évolution disproportionnée de la demande enregistrée durant la période considérée et attribuable à cette variable. La classification de l'ampleur de chaque effet est indiquée entre parenthèses. La croissance totale est celle qui aurait été obtenue en principe pour le groupe de services concerné en l'absence de décisions précises de la direction au sujet de modifications des services et des tarifs.

Source : Wardman (2005).

Enfin, après avoir examiné les tendances des coûts et de la demande, nous pourrions également nous demander ce qui s'est passé durant cette période du point de vue de la qualité. Dans l'ensemble, avant l'accident de Hatfield, la ponctualité s'améliorait, essentiellement grâce aux efforts de Railtrack, plutôt qu'à ceux des exploitants (voir figure 5), mais après l'accident, elle s'est très fortement détériorée. Cette détérioration a été due surtout à des problèmes au niveau des infrastructures, mais les retards attribués aux CCF se sont également aggravés fortement après l'accident de Hatfield, et les progrès dans ce domaine sont lents.

Figure 5. Retards en minutes on le réseau ferré britannique



Source : Network Rail 2004, Plan technique, Section 10.

Il existe toutefois d'autres mesures importantes de la qualité. Les voyageurs apprécient probablement le nouveau matériel roulant pour diverses raisons (par exemple, ambiance plus agréable et installation de la climatisation dans les nouveaux trains). L'âge moyen du matériel roulant a fortement diminué, de 20.7 ans en 2000 à 14.7 ans en 2005, bien que l'on ne constate pas encore de progrès dans le domaine de la ponctualité. En même temps, le nombre de réclamations diminue et le niveau de satisfaction des usagers augmente (du point de vue de l'opinion globale sur le voyage effectué), bien qu'il soit en baisse sur le point clé que constitue le rapport qualité-prix. Par ailleurs, la sécurité a continué à s'améliorer, et selon Evans (2004), à un rythme plus rapide qu'avant la privatisation. En revanche, les trains sont de plus en plus bondés. Au total, on observe donc des signes de progrès dans un certain nombre de domaines depuis quelques années, mais on peut se demander si ces améliorations de la qualité justifient les coûts qu'elles ont occasionnés, mais beaucoup de facteurs qui ont contribué à ces progrès ne dépendaient pas du processus de franchisage.

Conclusions

Les événements qu'a connus ces dernières années le réseau ferré britannique ont créé une situation confuse qui ne permet guère de tirer des conclusions de l'expérience du Royaume-Uni. Plusieurs observations s'imposent cependant.

Tout d'abord, le franchisage a presque toujours suscité un niveau de concurrence élevé au Royaume-Uni, avec quatre ou cinq soumissionnaires présélectionnés sur un nombre plus grand encore. Nous croyons savoir que dans beaucoup de pays, les soumissionnaires ne sont au nombre que de un ou deux. Nous ne pouvons que nous interroger sur les raisons de cette situation plus favorable au Royaume-Uni, mais l'absence de compagnie dominante en place, comme il en existe une dans de nombreux pays, et le fait que l'adjudicataire reprend une compagnie existante au lieu d'avoir à se doter de personnel et d'actifs à partir de zéro, jouent probablement un rôle. Un autre facteur est la présence d'un certain nombre de grandes compagnies privées d'autobus qui souhaitent accéder au marché du rail. Il est intéressant de noter que même si National Express occupe maintenant une position assez dominante sur le marché, et si lors d'un franchisage, il existe manifestement un titulaire censé être mieux informé que les autres concurrents, ces facteurs ne semblent aucunement avoir réduit la concurrence, et la plupart des CCF ont changé de propriétaire lors du franchisage.

Par ailleurs, malgré le revers temporaire qu'a représenté la baisse de qualité après l'accident de Hatfield, on a enregistré une croissance extrêmement saine du trafic et des recettes. Les données disponibles indiquent que la plus grande partie de cette croissance a été due à des facteurs externes, en particulier à l'état de l'économie, mais également à l'évolution des temps de trajet en voiture et de leur coût. Toutefois, sur la base des données les plus fiables dont nous disposons, près de 20 % de la croissance enregistrée les premières années ne peuvent toujours pas être attribués à ces facteurs. Cela ne prouve évidemment pas que l'accélération de la croissance n'ait rien eu à voir avec le franchisage, mais nous supposons qu'un certain nombre de facteurs lié au franchisage jouent ici et qu'il faut veiller davantage à empêcher les fraudes au niveau des tarifs et mettre en place un barème tarifaire plus complexe. On peut toutefois estimer qu'aucun de ces facteurs n'est plus qu'un prolongement des évolutions opérées au temps de British Rail, de telle sorte que l'on peut imaginer qu'ils auraient joué de toutes façons (bien qu'une hypothèse inverse soit difficile à prouver), et il se peut effectivement que la performance moins bonne du début des années 1990 ait été au fait que l'attention a été appelée ailleurs du fait du processus de privatisation. Il est néanmoins à noter que la politique relative à la réglementation des tarifs durant la période consécutive à la privatisation a également joué un rôle en stimulant la croissance, et bien que cette politique ne puisse être liée directement au franchisage, proprement dit, les réductions de tarifs en termes réels représentent effectivement un changement de cap considérable par rapport à la politique suivie antérieurement du temps de British Rail.

En outre, les CCF auraient certainement connu des difficultés financières plus graves si cette période avait coïncidé avec une récession économique. Ainsi, les accords de franchise les plus récents prévoyant un partage des risques ont peut-être été plus raisonnables que la formule initiale consistant à faire supporter la quasi-totalité des risques par l'exploitant. Si l'on exemptait celui-ci de tout risque au niveau des recettes, l'organisme responsable du franchisage devrait dans ce cas se charger entièrement de la fixation des prix, et un autre mécanisme serait nécessaire pour inciter les CCF à accroître le trafic et les recettes. Cela peut être justifié pour les lignes urbaines ou régionales caractérisées par la simplicité de leurs systèmes de tarification, mais nous ne pensons pas que cela soit un moyen approprié d'assurer des services à vocation plus commerciale lorsque des systèmes de tarification complexes s'imposent pour optimiser les recettes unitaires.

Troisièmement, l'octroi d'une concession ne semble pas avoir fait baisser les coûts des sociétés d'exploitation de services ferroviaires. Les premières années, on a assisté à une forte diminution des coûts par train-km à mesure que les niveaux de service progressaient, ce qui témoigne de gains d'efficacité considérables, mais plus récemment, les coûts des sociétés d'exploitation de services ferroviaires ont fortement augmenté. Cette hausse intervient indépendamment des effets de l'évolution des redevances d'accès aux voies et des coûts de location de matériel roulant, bien qu'il nous semble que dans certains cas, dans le cadre de nouveaux baux, une plus grande part de la responsabilité de la maintenance des trains ait été confiée à la société d'exploitation de services ferroviaires, ce qui fait que la comparaison n'est peut-être pas tout à fait valable. D'autres facteurs ont pu être les coûts de maintenance supplémentaires liés à des spécifications plus strictes et la fiabilité médiocre du nouveau matériel roulant et la hausse des prix des combustibles, tandis que certains ont estimé que la location du matériel roulant à des sociétés privées avait été une solution très coûteuse (Shaoul, 2005). On a toutefois enregistré une forte élévation des niveaux d'effectifs et de salaires. Le renforcement des effectifs peut être lié à des normes de qualité plus strictes, mais des données empiriques indiquent que l'augmentation des salaires a peut-être été due en fait à la concurrence que les franchisés se sont livrée pour recruter du personnel qualifié. Néanmoins, étant donné l'ampleur de l'augmentation des coûts, c'est là un domaine qui mérite d'être examiné plus avant.

Enfin, les rapports avec les franchisés dans l'incapacité d'obtenir les résultats financiers prévus ont posé un problème majeur. Les accords de franchise permettent aux franchisés de renoncer à leur franchise à un stade précoce, bien qu'ils doivent dans ce cas renoncer à tout ou partie de leur garantie de bonne fin, ou demander que soit exécuté un examen de viabilité, moyennant quoi ils peuvent prétendre à une subvention supplémentaire. L'organisme responsable du franchisage au Royaume-Uni n'aime guère voir une société d'exploitation de services ferroviaires faire faillite ou simplement renoncer à une franchise du fait qu'il est difficile et coûteux, en pareil cas, de continuer à assurer les services (NAO, 2005). D'une façon générale, elle a donc préféré, soit renégocier les conditions de l'accord de franchise, soit conclure un marché du type « à coût de revient majoré » en attendant un rebranchage. Pour un certain nombre de raisons, notamment le change de politique de franchisage dans le contexte de la crise financière consécutive à l'accident de Hatfield et le désir de reporter l'octroi d'une franchise jusqu'à l'expiration des franchises voisines pour permettre des changements de délimitation ou l'apport de nouveaux investissements, ces arrangements fondés sur un prix de revient majoré ont duré plus longtemps qu'il n'eût été souhaitable. Cela révèle en fait un autre problème lié au franchisage en ce sens qu'il est quelque peu difficile de s'adapter à l'évolution de la situation ou à des changements de politique de la part des pouvoirs publics.

Toutefois, d'après notre analyse préliminaire, nous ne disposons d'aucune donnée prouvant que les sociétés d'exploitation de services ferroviaires opérant sur ce mode aient enregistré une augmentation des coûts plus forte que d'autres compagnies ou qu'elles aient réalisé des bénéfices considérables (bien que les problèmes à résoudre pour isoler les coûts propres des CCF risquent de fausser la comparaison). Il est clair que des négociations dans un contexte dans lequel il est possible de

maintenir l'opération en interne ou de procéder à un refranchisage à un stade précoce font intervenir des rapports de force très différents en comparaison de négociations menées avec un exploitant en situation de monopole. En outre, dans la plupart des cas, ces négociations ont eu lieu après des années de pertes considérables. Il ne semble donc pas que les soumissionnaires doivent conclure qu'ils pourraient faire des bénéfices en agissant stratégiquement pour se faire attribuer des franchises grâce à des offres irréalistes, bien qu'une diminution des risques en aval soit appelée, toutes choses étant égales par ailleurs, à des offres plus élevées, en principe de la part de tous les concurrents.

L'exemple du Royaume-Uni montre clairement que le franchisage des services ferroviaires de voyageurs pose de nombreux problèmes et que dans ce pays, les avantages de cette pratique semblent avoir été assez limités. Les coûts et les subventions n'ont pas diminué comme prévu, bien que la croissance de la demande ait été très forte, cette croissance est attribuable pour l'essentiel à des facteurs autres que le l'octroi d'une concession. Toutefois, nous estimons à l'heure actuelle que l'on ne dispose pas de données suffisantes pour déterminer avec certitude pourquoi l'exemple du Royaume-Uni n'a pas donné les résultats positifs escomptés, en particulier au niveau des coûts, et qu'il est donc trop tôt pour tirer des enseignements plus généraux applicables à d'autres contextes. La question critique, sur ce point, est d'être capable d'expliquer le profil en V des coûts des CCF durant la période écoulée depuis la privatisation. Nous apportons ici une réponse partielle à cette question, mais nous ne comprenons toujours pas parfaitement l'évolution des coûts. Une explication plausible serait que les CCF ont hérité d'un système d'exploitation déjà efficace après les gains de productivité remarquables réalisés par British Rail du fait de la sectorisation opérée dans les années 1980. Toutefois, le fait que les coûts aient recommencé à augmenter au début des années 1990, et que ceux par train-km aient été fortement réduits peu après la privatisation laisse à penser que cette hypothèse n'explique pas tout. Une autre hypothèse concerne l'exploitation des services ferroviaires dans le cadre de marchés négociés vers 2001, qui a réduit les incitations à une efficacité accrue. Toutefois, quoiqu'elles ne soient pas concluantes, les données dont nous disposons ne confirment pas cette hypothèse. La troisième hypothèse serait que l'augmentation des coûts a été due à des facteurs sans aucun rapport avec le processus de franchisage, à des facteurs véritablement exogènes tels que la hausse des prix des combustibles et d'autres aspects de la politique générale comme la législation en matière de santé et de sécurité, de discrimination pour cause d'invalidité et à l'exigence générale de normes plus strictes. Il semble que l'on ait pris un grand nombre des décisions de fond dans ces domaines sans avoir une idée claire de leurs incidences au niveau des coûts, et il pourrait en résulter finalement un réseau plus limité assurant moins de services. Au total, nous estimons que la troisième hypothèse constitue l'explication la plus probable, et que par conséquent, le franchisage au Royaume-Uni – en tant que procédé distinct des autres décisions de politique générale prises dans le domaine des chemins de fer durant la période qui a suivi la privatisation période – peut être considéré comme un succès relatif, mais que des recherches plus poussées s'imposent certainement sur cette question.

NOTES

1. Bien que l'impact de la réduction des redevances d'accès sur les subventions aux CCF diminue en 2002/03 et 2003/04 du fait que ces redevances ont augmenté de 5 % en termes réels ces deux années par rapport à leurs niveaux de 2001/02.
2. Du fait que les CCF n'enregistrent pas toujours dans leur comptabilité les redevances d'accès charge et les paiements liés au matériel roulant.

BIBLIOGRAPHIE

- Evans, A. W. (2004), *Rail Safety and Rail Privatisation in Britain*, Inaugural Lecturer, 16 juin 2004.
- Glaister, S. (2004), 'Competition Destroyed by Politics : British Rail Privatisation', *Centre for the Study of Regulated Industries (CRI) Occasional Paper 23*, Institut de gestion de l'Université de Bath, 2004.
- Kain, P. (1998), 'The Reform of Rail Transport in Great Britain', *Journal of Transport Economics & Policy*, vol. 32 (2), pp. 247-266.
- National Audit Office (2005) *South East Trains*, Londres.
- Pollitt, M.G. and Smith, A.S.J (2002), 'The Restructuring and Privatisation of British Rail : Was it Really that Bad?', *Fiscal Studies*, vol. 23 (4), pp. 463-502.
- Shaoul, J (2005), *The Financial Realities of Leasing Trains – the British experience*. Document présenté à la 9ème conférence internationale sur le statut de propriété et la concurrence dans le domaine des transports terrestres de voyageurs, Lisbonne.
- Smith, A.S.J (2006), 'Are Britain's Railways Costing Too Much? Perspectives Based on TFP Comparisons with British Rail ; 1963-2002', *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 40 (01), pp. 1-45.
- Steer, J (2001) *Evolution not Revolution*, in *Transport 2000 (2001) The Railways : where do we go from here*, Londres.
- Strategic Rail Authority (2001) *A Strategic Agenda*, Londres.
- Wardman M R (2005), 'Demand for Rail Travel and the Effects of External Factors', Institute for Transport Studies, Université de Leeds, polycopié.

APPENDICE

Franchises originales	Mesures prises et dates	Nouveau nom
1. Anglia	Franchise initialement attribuée à Railways 31 mars 2004 : expiration de la franchise Transformation en une nouvelle franchise de Great Anglia avec Great Eastern et la plus grande partie de WAGN NEG a obtenu la franchise pour la nouvelle franchise de Great Anglia	One
2. Cardiff	Franchise initialement attribuée à Prism Septembre 2000 : NEG prend la succession de Prism (Conclusion d'un accord de franchise intérimaire) Refranchisage retardé pour incorporer une nouvelle franchise pour Wales and Borders 14 octobre 2001 : franchise élargie de façon à inclure certaines parties des Wales and West and Central Trains Nouveau nom depuis cette date : Wales and Borders 2001 : Coût de gestion plus contrat jusqu'à la conclusion d'un accord de franchise Septembre 2003 : la partie de North Western transférée le 8 décembre 2003, devenue Arriva Trains Wales après l'obtention de la franchise. Nouvelle franchise d'une durée de 15 ans	Arriva Trains Wales (anciennement Wales and Borders)
3. Central Trains	14 octobre 2001 : partie transférée à Wales and Borders 31 décembre 2001 : renégociation de la franchise. NEG a payé 23 millions de £ en échange de subventions plus élevées de 44.6 millions de £ pendant la durée restante de la franchise Tentative de refranchisage interrompue faute de concurrence 1 ^{er} avril 2004 : extension de deux ans de la franchise signée avec NEG La franchise est maintenant censée être divisée entre des CCF	Central Trains
4. Chiltern	Appartient à M40 Trains (John Laing) Mars 2002 : obtention d'un franchisage ouvert à la concurrence – nouvelle franchise de 20 ans signée avec SRA	Chiltern
5. South Central	Initialement Connex L'accord de franchisage de 1999 doit entrer en vigueur tôt pour un contrat de 20 ans 26 août 2001 : GOVIA a pris la succession de Connex après avoir remporté une franchise de 20 ans, durée ramenée à 7 ans après renégociation. Marché au prix de revient majoré en attendant l'achèvement des négociations Mai 2003 : nouvel accord de franchise signé avec GOVIA (jusqu'en 2009) 27 mai 2004 : nouveau nom : New Southern Railway	New Southern Railway

6. Southern Eastern	<p>Initialement Connex</p> <p>10 décembre 2002 : l'entreprise a signé avec SRA un accord qui assurera un montant annuel supplémentaire de 58.9 millions de £ jusqu'en décembre 2003, mais qui raccourcira la durée de la franchise</p> <p>Novembre 2003 : SRA a mis fin au contrat lorsque Connex a demandé une autre augmentation de la subvention</p> <p>South Eastern Trains (entreprise publique) a pris la succession à titre provisoire jusqu'à l'ouverture de CTRL, lorsque les deux entreprises seront franchisées ensemble</p> <p>Refranchisage obtenu par Go Via</p>	South Eastern Trains
7. Cross Country	<p>A toujours été et reste Virgin Cross Country</p> <p>Juillet 2002 : franchise renégociée pour assurer une subvention accrue et préparer des renégociations au sujet des incertitudes concernant le WCRM. Accords également conclus concernant le partage des recettes</p> <p>Négociation annuelle de la subvention</p> <p>Refranchisage d'une concession actuellement en cours ; reprise de nombreux itinéraires de Central</p>	Virgin Cross Country
8. Gatwick Express	<p>Appartenait à l'origine et appartient toujours à NEG</p> <p>Franchise valable jusqu'en 2011</p>	Gatwick Express
9. Great Eastern	<p>Initialement First Great Eastern</p> <p>31 mars 2004 : transfert à la Greater Anglia Franchise avec Anglia et la plus grande partie de WAGN ; NE a obtenu la franchise ouverte à la concurrence</p>	One
10. GNER	<p>Suite à l'interruption du renouvellement de l'octroi d'une concession sur un contrat de 20 ans, en 2003 la durée de la franchise a été prolongée de deux ans jusqu'à 2005</p> <p>1er mai 2005 : GNER a obtenu un renouvellement de l'octroi d'une concession ouvert à la concurrence. Nouvel accord de franchise (durée de 7 ans + 3 ans en fonction de la performance) signé avec le titulaire</p>	GNER
11. Great Western	<p>Initialement First Great Western</p> <p>Franchise devant expirer en 2006</p> <p>Refranchisage ouvert à la concurrence obtenu par First</p>	Great Western
12. Island Line	<p>La durée initiale de la franchise était de 5 ans</p> <p>2001 : extension de 2 ans jusqu'à 2003</p> <p>10 décembre 2003 : Stagecoach a signé un accord de trois ans jusqu'à février 2007</p> <p>Franchise prolongée pour être de même durée que celle de South West (également Stagecoach)</p>	Island Line
13. c2c	<p>Durée initiale de la franchise prévue jusqu'à 2011 (en fonction des résultats effectifs)</p> <p>Un des CCF de Prism</p> <p>2001 : comptes de décembre 2001, paiement, à la suite d'une modification de la franchise, d'un montant de 3.5 millions de £ à SRA en échange d'un accord de franchise révisé prévoyant un accroissement de la subvention. NEG prend la relève à partir de cette date</p>	c2c

14. Merseyrail	<p>MTL a obtenu la franchise initiale mais connaît des difficultés financières</p> <p>Arriva a pris la relève en attendant le retransmission. Nouveau nom : Arriva Trains Merseyside</p> <p>2001 : passage à un marché majoré du coût de revient</p> <p>20 juillet 2003 : nouvel accord de franchise signé avec Serco NedRailways (expiration prévue en 2028) après retransmission</p> <p>N'est plus sous le contrôle de SRA (géré par PTE)</p>	Merseyrail
15. Midland Mainline	<p>NE a obtenu la franchise initiale</p> <p>Durée de la franchise initiale prévue jusqu'en 2006 (en fonction des résultats effectifs)</p> <p>Août 2000 : décision de prolonger la franchise de deux ans jusqu'en 2008</p> <p>Les primes de franchise qui auraient été payées entre 2001 et 2006 doivent maintenant être investies directement dans Midland Mainline</p> <p>Et NEG a décidé d'accélérer les investissements dans la franchise</p>	Midland Mainline
16. North Western	<p>Obtenu la franchise initiale</p> <p>Mars 2001 : l'entreprise a renégocié un accord avec SRA</p> <p>Paiement d'un montant de 38 millions de £ en raison de la modification de la franchise</p> <p>Passage au marché majoré du coût de revient</p> <p>Septembre 2003 : transfert partiel à Wales and Borders</p> <p>Février 2004 : transfert partiel à Transpennine Express, et le reste à Northern Franchise</p> <p>L'octroi d'une nouvelle concession. TPe obtenu par First, Northern par Serco/Nedrail</p>	Néant. Cesse d'exister après février 2004
17. Northern Spirit	<p>MTL a obtenu la franchise originale</p> <p>MTL en difficultés financières ; accord prévoyant une reprise par Arriva en 2000</p> <p>En 2001, passage à un marché majoré du coût de revient</p> <p>Février 2004 : transfert partiel à Transpennine Express</p> <p>Octobre 2004 : reste de l'entreprise devenant Northern Franchise avec North Western</p> <p>Nouvelle franchise obtenue par Serco Ned Railways (pour une durée de 8 ans et 9 mois)</p>	Northern Rail (anciennement Arriva Trains Northern)
18. Scotrail	<p>Anciennement National Express Group</p> <p>2001 : décision d'augmenter les subventions pendant la durée restante de la franchise (expiration prévue en 2003/04). Scotrail a payé pour cela £36 millions, afin d'obtenir £70 millions de subventions supplémentaires</p> <p>Octobre 2004 : nouvelle franchise accordée à First (7 ans + 3) après retransmission ouvert à la concurrence</p> <p>N'est plus sous le contrôle de SRA (géré par Scottish Executive)</p>	Scotrail
19. Silverlink	<p>Franchise initiale obtenue par NEG</p> <p>Septembre 2004 : extension de deux ans approuvée jusqu'en 2006</p> <p>Communiqué de presse de NEG : le niveau de la subvention reste inchangé (£120 millions par an pendant deux ans (£50 millions par an fin décembre 2003))</p>	Silverlink

20. South West	Franchise initiale devant expirer en 2002/03; contrôle exercé par Stagecoach Novembre 2002 : extension d'un an approuvée jusqu'en 2004 Nouvelle prolongation jusqu'à février 2007 (même date d'expiration que pour Island Line)	South West Trains
21. Thameslink	Franchise initiale devant expirer en 2003/04 Sous le contrôle de GOVIA 2004 : extension de deux ans décidée (avec mécanisme de partage des recettes) Nouvelle franchise à compter de 2006 pour une fusion avec Great Northern (partie de WAGN) Franchise obtenu par First	Thameslink
22. Thames Trains	Durée de la franchise initiale prévue jusqu'à 2003/04 Appartenait au Go Ahead Group Franchise de deux ans (jusqu'à 2006) accordée à First après invitation à soumissionner de Go Ahead and First, pour aligner la date d'expiration sur celle de GW, compte tenu du futur projet de fusion avec Great Western and Wessex (après 2006)	Thames Trains
23. WAGN	Septembre 2000 : rachat par NEG à Prism (avec Cardiff and Wales and West) Mars 2001 : accord avec SRA sur les niveaux de subvention pour la partie Great Northern de la franchise : marché majoré du coût de revient Mars 2004 : scission des services, des éléments de West Anglia allant à la nouvelle Greater Anglia Franchise Mars 2004 : extension de deux ans décidée de la Great Northern Franchise (partie restante). En conséquence, la subvention, réduite de £6 millions, tombe à £19 millions par an Fusion prévue de Great Northern avec Thameslink en 2006 Nouvelle franchise obtenue par First	One and Great Northern
24. Wales and West	Septembre 2000 : rachat par NEG à Prism Janvier 2001 : NEG a négocié une augmentation des subventions (marché majoré du coût de revient) 14 octobre 2001 : transfert partiel à Wales and Borders Nouveau nom : Wessex Trains à partir d'octobre 2001 2004 : franchise prolongée jusqu'en 2006 Fusion prévue avec Great Western and Thames Trains	Wessex Trains
25. West Coast	A été et reste Virgin Juillet 2002 : franchise renégociée pour assurer une subvention accrue et pour préparer des renégociations concernant les incertitudes au sujet de WCRM. Accords relatifs au partage des recettes conclus également Négociation annuelle de la subvention	Virgin West Coast
26. Transpennine Express	Février 2004 : nouvelle franchise créée à partir de North Western and Northern Franchise accordée au First Group and Keolis (8 ans + prolongation d'une durée de 5 ans)	Transpennine Express

Sources : Des données Comptes des CCF ; Plan stratégique de SRA pour 2002; Recherches sur le Web. Le site Web Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) indique le statut actuel de toutes les franchises ; TAS Rail Monitor.

2. LE RAIL BRITANNIQUE ET LE FRANCHISAGE : UNE AVENTURE EN MER AGITÉE

Tom WINSOR

Associé

White & Case

Londres

Royaume-Uni

SOMMAIRE

Le cadre réglementaire et politique	39
Les performances des chemins de fer depuis la privatisation.....	39
Les conditions préalables à la réforme	40
L'évolution de la réforme en Grande-Bretagne.....	41
Les conditions essentielles du succès	42
Les franchises	43
Les conséquences.....	43
Conclusions	44

Le cadre réglementaire et politique

J'ai occupé le poste de Régulateur des chemins de fer britanniques pendant cinq ans (de 1999 à 2004), c'est-à-dire pendant la période la plus agitée que le secteur ferroviaire ait jamais connue en temps de paix. Ce fut un grand honneur et un privilège d'occuper ce poste, et cela m'a permis de tirer des leçons très importantes en ce qui concerne la réglementation du rail pendant une période des plus éprouvantes.

Le Régulateur des chemins de fer britanniques possède probablement la compétence réglementaire la plus étendue en Europe, voire dans le monde entier. Il convient de ne pas perdre de vue que ce n'est pas le Régulateur, indépendant du gouvernement, qui a procédé au franchisage des services ferroviaires de transport de voyageurs, mais bien une agence de l'administration centrale, qui était sous contrôle politique. Comme le disent Chris Nash et Andrew Smith dans leur communication, cette agence – la *Strategic Rail Authority* –, a depuis été dissoute et ses fonctions ont été reprises par le Ministère des transports. Je suis d'accord avec Chris Nash pour dire que, de ce fait, jamais le Ministère n'a exercé sur les chemins de fer un contrôle aussi étroit ; nous verrons ce qu'il en fera.

Le Régulateur est donc indépendant du gouvernement. La structure dans laquelle tous les pouvoirs réglementaires étaient exercés par une seule personne a été abolie dès mon départ en juillet 2004. Ce changement s'inscrivait dans les réformes du modèle de réglementation économique britannique réalisées dans tous les secteurs. Le rail était le dernier qu'il restait à transformer. La structure chapeauté par une seule personne a ainsi été remplacée par un conseil composé de sept membres. On tenait avant tout à modifier la dynamique décisionnelle. Et l'on y est parvenu, avec, pour les responsables politiques, des effets bénéfiques qu'ils n'auraient eux-mêmes peut-être pas pu prévoir.

Sur cette toile de fond, les thèmes que je vais développer sont les suivants :

- Les attentes à l'égard du franchisage des services voyageurs en 1994.
- Le caractère très prescriptif des premiers contrats.
- Les failles constitutives du système de franchisage.
- Le degré d'intolérance politique que le secteur a dû subir.
- La nécessité d'une approche réaliste.

Mais avant tout, une mise en garde s'impose. Je n'incite aucun pays à copier le système britannique. En revanche, je suis d'avis qu'il y a des enseignements à tirer de notre très difficile expérience des treize dernières années dans l'élaboration de notre système de franchisage et de notre réglementation, la mise en œuvre de la réorganisation des chemins de fer et la réforme radicale de la structure institutionnelle et organisationnelle que nous avons été obligés de réaliser entre 1999 et 2004. Nous y sommes finalement parvenus, mais au terme d'un parcours semé d'embûches.

Les performances des chemins de fer depuis la privatisation

La privatisation de *British Rail* n'a pas été un pur gâchis ou une pagaille institutionnelle, malgré les grandes disparités des programmes des différentes forces politiques à l'œuvre. Des ministres, des « quasi-ministres » et d'autres acteurs aux motivations politiques ont parfois cherché à diriger les

chemins de fer comme s'il s'agissait encore d'un monolithe d'État. Nous avons été confrontés aux médias, qui sont friands de problèmes de chemins de fer, surtout lorsqu'ils décèlent des désaccords flagrants sur les politiques à suivre et que surviennent de graves accidents. Par exemple, après l'accident de Paddington, qui a fait 31 morts et de nombreux blessés en 1999, un haut gradé de la police m'a confié, sur les lieux du drame, qu'en 25 ans de carrière, il n'avait jamais été témoin d'un comportement aussi odieux de la part des médias britanniques qui, disait-il, n'assistaient aux conférences de presse quotidiennes que dans l'espoir d'apprendre que le bilan franchirait la barre des 100 tués. Et ils ont été très déçus que l'on n'atteigne pas ce chiffre.

Nous avons de belles réussites à notre actif. Le trafic voyageurs et fret a augmenté, nous avons réalisé un ambitieux programme de remplacement du matériel roulant et investi massivement dans les infrastructures, nos performances en matière de qualité sont parmi les meilleures que nous ayons enregistrées et nous avons réussi globalement à corriger la succession de politiques et de problèmes hérités de la période de nationalisation.

Quelques statistiques : le nombre de voyageurs-kilomètres est passé de 28.7 millions à 42.4 millions entre 1994-1995 et 2004-2005, soit une croissance de 46.4 %, et nous prévoyons encore une progression de 28 % au cours des dix prochaines années. En trains-kilomètres, entre 1997-1998 et 2004-2005, nous sommes passés de 376 millions à 456 millions, soit une augmentation de 21 %. S'agissant du matériel roulant, nous avons remplacé depuis la privatisation un parc de 4 500 véhicules ferroviaires, ce qui représente des investissements de 7.8 milliards d'euros. Nous avons réalisé l'un des plus ambitieux programmes de modernisation et de remplacement de parc ferroviaire au monde et nous possédons aujourd'hui l'un des matériels roulants voyageurs les plus récents d'Europe, avec un âge moyen de 14 ans en 2005. S'agissant du taux de satisfaction des voyageurs, entre 2001 et 2005, il est passé de 73 % à 82 % sur les grandes lignes, de 66 à 73 % pour *London & the Southeast* et de 77 à 83 % pour les opérateurs régionaux. On ne saurait donc parler d'une clientèle qui se détournerait de chemins de fer dont la situation serait catastrophique, mais plutôt d'une population qui veut se déplacer en train parce que ça marche, et que ça répond à ses besoins à un prix juste et abordable.

Les conditions préalables à la réforme

Lorsque les pouvoirs publics décident de restructurer, réorganiser, transformer en société, réglementer, déréglementer, vendre aux enchères, franchiser – quelque soit le terme qu'ils utilisent –, chaque fois qu'il s'agit de chemins de fer, ils doivent faire ce que nous n'avons pas fait en Grande-Bretagne en 1994. Ils doivent clairement définir l'objectif qu'ils veulent atteindre et faire preuve de réalisme à cet égard.

Les pouvoirs publics devraient octroyer les ressources nécessaires – en temps, en compétences et en argent – pour accomplir la tâche correctement. Ils doivent établir des relations saines et durables dans ce nouveau système qu'ils créent, quel que soit le modèle qu'ils retiennent. S'il y a séparation verticale entre le fournisseur d'infrastructures et l'opérateur de services ferroviaires, il faut la respecter, pas y porter atteinte. S'il y a séparation des responsabilités entre les agences gouvernementales qui sont sous contrôle politique et celles qui sont censées exercer leurs activités de façon indépendante, il faut également la respecter et faire en sorte qu'elle fonctionne. Il importe de respecter et de faciliter les rôles des organismes des secteurs public et privé, de respecter et de soutenir le système qui a été mis en place. Or aucun de ces principes n'a été appliqué en Grande-Bretagne, avec les graves conséquences que l'on connaît. Mais pour voir le bon côté des choses, je peux dire que nous avons aujourd'hui réussi à corriger la situation et remédié aux défauts du modèle original et de sa mise en œuvre.

L'évolution de la réforme en Grande-Bretagne

Au début du processus de franchisage, en 1994, les hypothèses et les attentes étaient les suivantes : le rail allait régresser ; hormis la liaison sous la Manche, nous ne disposerions pas de nouvelle capacité un tant soit peu importante ; nous aurions un fournisseur de réseau – *Railtrack* – compétent et efficace ; nos opérateurs de services voyageurs jouiraient de l'autonomie voulue et seraient compétents et efficaces eux aussi ; et la nécessité de subventions publiques diminuerait. Certaines des offres présentées dans le cadre du processus d'adjudication des franchises étaient ridiculement ambitieuses mais le gestionnaire d'infrastructure (*Railtrack*) était dans l'impossibilité d'évaluer correctement l'état et la capacité des actifs du réseau et du système de signalisation, dont tant de choses dépendaient. Nous supposions également que la concurrence sur le réseau ferré se développerait bien. Or nous avons eu un opérateur de services voyageurs en accès ouvert (*Hull Trains*), puis un de plus (*Grand Central Railway*), qui s'efforce encore d'avoir accès au réseau dix ans après la formulation de la politique, et cela essentiellement parce que le gouvernement tente de supprimer l'accès ouvert. Les responsables politiques ne lâchent pas prise.

Nous avons connu pendant la période de privatisation deux gouvernements, aux philosophies complètement différentes. Le gouvernement conservateur au pouvoir de 1992 à 1997 avait été élu contre toute attente (y compris les siennes). Il a décidé de restructurer les chemins de fer et de les privatiser à marche forcée. De 1993 à 1995, j'ai été détaché auprès du premier régulateur ferroviaire en tant que juriste principal. Dans l'exercice de mes fonctions, j'ai pu constater les raccourcis que l'on prenait et les faiblesses inhérentes au système, dont certaines procédaient d'une volonté délibérée, d'autres relevaient de la négligence et d'autres encore s'expliquaient simplement par le fait que l'on ne disposait pas du temps nécessaire pour élaborer un système viable. Le gouvernement était absolument déterminé à vendre l'ensemble du secteur sur une période de cinq ans. Et c'est ce qu'il a fait. En revanche, ce qu'il n'a pas fait – et là, les politiciens sont égaux à eux-mêmes – c'est penser aux conséquences. Certains d'entre nous, qui avons pris conscience des failles du système, y ont incorporé des mécanismes évolutifs, afin qu'après la privatisation, une fois que le secteur privé aurait fait son entrée, la structure de responsabilité financière, contractuelle et publique puisse être modifiée sans l'accord unanime des parties concernées. Comme je travaillais pour le régulateur à l'époque, c'est moi qui ai élaboré la plupart des dispositions nécessaires. Je les ai mises dans les mains du régulateur, sans pouvoir imaginer que je serais moi-même, quelques années plus tard, ce régulateur et que j'allais en user. En l'occurrence, j'ai eu recours à toutes ces dispositions.

Le gouvernement travailliste, élu en 1997, est encore aux affaires. La parti travailliste s'était opposé à la privatisation des chemins de fer, mais arrivés au pouvoir, les travaillistes n'ont pas eu la volonté d'inverser le processus de privatisation (même s'ils ont prétendu l'avoir fait pour *Railtrack* en le plaçant sous administration judiciaire).

Le gouvernement travailliste actuel s'est adjudgé un contrôle et un pouvoir de prescription très poussés sur les chemins de fer au point de vouloir, selon certains, priver les opérateurs de services ferroviaires de toute capacité ou liberté de développement commercial. Les travaillistes n'ont pas non plus pris en compte le système établi de licences contractuelles, le régime financier et l'architecture économique du système. Nombreux sont les membres du gouvernement qui ne comprenaient pas comment les choses avaient été améliorées et renforcées par le programme de réforme qui avait corrigé les erreurs liées à la privatisation. Au lieu de cela, ils se sont égarés en interventions abusives qui ont presque toujours eu des conséquences fâcheuses.

Les conditions essentielles du succès

Pour mener à bien la restructuration de l'industrie ferroviaire, plusieurs conditions essentielles doivent être réunies : il faut mettre en place un cadre de référence rigoureux et durable de droits et obligations réglementaires, économiques et juridiques, et s'engager à respecter les critères suivants :

- Stabilité.
- Prévisibilité.
- Incitations judicieuses.
- Répartition des risques rigoureuse, clairement définie et durable.
- Protection contre l'abus de pouvoir de monopole et l'intervention politique injustifiée.
- Équité dans les processus et le traitement.
- Clarté des responsabilités.

Voilà les conditions auxquelles doit satisfaire tout pays, quel qu'il soit, dès lors qu'il envisage de réorganiser un quelconque secteur d'activité. Les chemins de fer assurent des services à des voyageurs qui ont certaines attentes. Ils constituent un secteur beaucoup plus complexe que l'énergie ou les télécommunications, ou encore l'eau, mais tous ces secteurs ont en commun de reposer sur des réseaux, auxquels doit s'appliquer la liste de conditions essentielles que je viens d'indiquer. Or, en ce qui concerne l'industrie ferroviaire britannique, cette liste de conditions n'a ni été précisément comprise au moment de la privatisation ni pleinement mise en œuvre, ou alors beaucoup plus tard, une fois réalisées les grandes réformes.

Les principales failles se situaient dans le régime financier – le régime de redevance d'accès. Au cours de mon mandat, j'ai procédé à deux grandes réformes de l'architecture économique du système. En octobre 2000, quelques jours à peine avant l'accident de Hatfield, et en décembre 2003. J'ai augmenté les budgets d'entretien et de renouvellement du réseau de *Railtrack* et ensuite de *Network Rail* de 33.4 milliards d'euros sur cinq ans. (Ce faisant, je ne me suis pas d'amis dans la classe politique et l'on m'a expliqué plutôt discrètement ce à quoi je m'exposais en prenant de telles décisions. Eh bien, je les ai prises, avec effectivement les conséquences que l'on m'avait laissé entrevoir ; le gouvernement tenait ses promesses à cette époque !) Ces augmentations n'étaient pas le résultat de la privatisation. La privatisation a exposé les lacunes, les failles, la négligence de plusieurs années de nationalisation et des six années de gestion calamiteuse du réseau par *Railtrack*. La privatisation n'est pas la cause de ces augmentations, qui auraient eu lieu de toute façon.

Dans le cadre de ces réformes financières, nous sommes également passés d'une réglementation coercitive à une réglementation incitative et avons complètement revu le régime des performances. Rappelons-nous que selon la directive 2001/14/CE, il est obligatoire d'avoir un régime de performances. Je dis bien, obligatoire.

Le régime de licence mis en place dans le cadre de la privatisation était exagérément faible. Je l'ai donc intégré aux neuf nouvelles conditions de licence de réseau du gestionnaire d'infrastructure. Je n'en mentionnerai qu'une : tenir un registre des actifs. Pourquoi, en effet, ne pas connaître l'état des actifs du réseau ? Ne serait-ce pas une bonne idée ? Mes collègues – les autres régulateurs économiques des secteurs de l'énergie, de l'eau et des télécommunications – ne pouvaient pas croire que nous ayons à inscrire cette condition dans la licence du fournisseur de réseau. Dans des secteurs où l'importance des actifs est considérable, comme ceux-là, la première chose que vous faites c'est, bien sûr, de mesurer l'état et les performances de vos actifs, ce que *Railtrack* n'a malheureusement pas fait.

L'interface voies-trains laissait énormément à désirer. Nous l'avons repensée pour en faire une véritable coentreprise, avec une grande interdépendance entre voies et trains, qui est reconnue, facilitée et soutenue. Cette réforme a été une vraie réussite.

Nous avons remanié la structure contractuelle à partir de nouveaux contrats d'accès types pour les opérateurs de services voyageurs et fret. Nous avons réformé de nombreux aspects importants du code du réseau à l'échelle du secteur, qui constitue les règles communes d'exploitation du réseau. Je prédis que l'Europe se dotera d'ici une dizaine d'années d'un code de réseau unique pour les chemins de fer.

Les franchises

Le franchisage de services ferroviaires de voyageurs est un autre domaine où les responsables politiques ne peuvent tout simplement pas lâcher prise. Les nouveaux types de franchises – introduites entre 2004 et 2006 – comptent parmi les contrats les plus restrictifs qu'on puisse imaginer. Je n'ai rien eu à voir dans leur élaboration. Je me suis seulement opposé à ce qui était en train de se faire. Le nouveau modèle réprime l'impulsion la plus novatrice que les opérateurs ferroviaires ont peut-être jamais eue. La place que l'on pourrait faire à l'innovation fait l'objet d'un vaste débat, et Peter Kain en parlera un peu plus tard, mais les titulaires de franchises pourraient innover si on n'avait pas étouffé leur dynamisme. Les franchises de services voyageurs britanniques ne sont désormais guère plus que des contrats de gestion complexes et je crois que c'est une grave erreur. Il n'est pas nécessaire de produire un document de 400 pages pour expliquer à l'opérateur du secteur privé qu'il a besoin de l'approbation des pouvoirs publics pour faire la moindre chose. C'est paralysant.

Les conséquences

Les défauts énumérés ci-dessus, conjugués à l'incompétence paralysante de *Railtrack* – avec sa méconnaissance et sa gestion calamiteuse des actifs ainsi que sa négligence en matière de maintenance, et sa conception erronée selon laquelle circuler sur son réseau constituait pour les opérateurs ferroviaires un privilège et non un droit – ont mené au désastre. *Railtrack* a ainsi négligé les actifs essentiels pour se concentrer sur d'ambitieux projets, qui ont tous été mal exécutés. *Railtrack* nourrissait une hostilité viscérale à l'égard de ses clients. Les opérateurs ferroviaires étaient des intervenants de niveau inférieur, leurs contrats étaient incertains et ne leur conféraient aucune marge de manœuvre, et le faible régime réglementaire qui était en vigueur jusqu'en 1999 les laissait sans protection. Ensuite, il y a eu l'accident d'Hatfield en octobre 2000 : un bris de rail, 4 morts, 76 blessés. Les conséquences sont très lourdes : des perturbations massives, une chute des performances de 92 % et une augmentation de coût de 215 % l'année suivante, un fardeau financier écrasant pour les opérateurs de trains de voyageurs et de fret. C'est pourquoi la plupart des opérateurs de services voyageurs ont obtenu des contrats de gestion à coût majoré. C'est une histoire compliquée, mais cette solution avait été choisie car les recours qui étaient accessibles aux opérateurs dans le cadre des contrats avec *Railtrack* n'avaient pas été prévus pour des perturbations de cette ampleur.

Depuis, nous avons maîtrisé l'explosion des coûts et la chute vertigineuse des performances. L'opération de sauvetage par les pouvoirs publics s'explique principalement par la gravité du problème du réseau, l'absence d'autonomie accordée aux opérateurs et les défauts de conception de l'interface voies-trains. Nous avons subi également des pressions politiques très fortes, ainsi que diverses interventions injustifiées, notamment de ministres, et l'année suivante, *Railtrack* a été obligé d'engager une procédure spéciale de faillite dans les circonstances les plus controversées possibles. La principale faille était la conception de l'interface trains-voies.

Conclusions

En conclusion, le franchisage en Grande-Bretagne a été un succès, mais pas éclatant. Nous avons connu de sérieux problèmes, mais nous avons réussi le franchisage, si l'on considère la croissance du trafic en voyageurs-kilomètres et en trains-miles, les améliorations apportées au matériel roulant et de nombreux autres aspects, *malgré* des chocs extérieurs très rudes et de graves défauts de conception du système. Qui sait ce que nous aurions pu réaliser si les décisions de conception prises en 1994, 1995 et 1996 avaient été plus avisées ?

Le gouvernement doit assumer sa part de responsabilité. C'est lui qui est le principal responsable des fortes hausses de coût, non seulement parce qu'il a forcé *Railtrack* à se placer sous administration judiciaire – même s'il n'a pas pu accepter le fait que c'était là la cause directe de certaines des conséquences financières les plus graves –, mais en raison d'années de négligence du réseau national. La société d'État *British Rail* a fait très bonne figure à l'époque de la nationalisation, sur un réseau qui avait souffert de sous-investissement chronique pendant une très longue période. J'étais admiratif de voir avec quel talent ces gens ont pu exploiter les chemins de fer en disposant de si maigres ressources. Quand est venu le temps de la privatisation, et que j'ai pris la décisions, en octobre 2000, d'augmenter les redevances d'accès, et par conséquent les revenus du réseau, de 50 %, puis encore d'autant en 2003, nous avons admis que c'était nécessaire après toutes ces années pendant lesquelles le réseau avait été négligé. Il a été extrêmement difficile pour le gouvernement de trouver tant d'argent pour remettre en état les chemins de fer, mais il ne faut pas perdre de vue que ce sont ses propres décisions, prises au fil des années, qui étaient à l'origine de la détérioration du secteur ferroviaire.

Les réformes structurelles que j'ai mentionnées – concernant la responsabilité financière, contractuelle ou publique – n'ont pas été engagées par les responsables politiques. Je me suis efforcé de leur faire au moins comprendre ces réformes. Quant à les convaincre d'y adhérer, je n'en parlerai même pas. Ils ne les ont jamais soutenues. Fait intéressant, si vous lisez le livre blanc qui a été publié l'an dernier sur les chemins de fer, 10 jours après mon départ, vous noterez que toutes mes réformes ont été préconisées par les ministres comme s'il s'agissait de leurs idées propres ! C'est très flatteur et ça rappelle ce que se plaisait à répéter l'ancien Président des Etats-Unis, Ronald Reagan (en fait, la phrase n'était pas de lui) : un homme ne peut rien accomplir dans sa vie s'il se soucie de qui s'en attribuera le mérite.

Les politiques ne vont toutefois pas lâcher prise. Ils ont bricolé et légiféré et ils vont continuer, sans fin. On dit qu'en Grande-Bretagne, chaque texte législatif qui concerne les chemins de fer prépare le prochain. Je crois que c'est vrai. Lorsque j'ai quitté mon poste, on m'a demandé ce que je pensais faire dix ans plus tard. J'ai répondu que je m'attendais à lire le dernier livre blanc du gouvernement sur la réforme des chemins de fer.

Nous avons nettement amélioré la qualité de notre réseau ferré, l'efficacité, le contrôle des coûts, les performances, la conception de l'interface et l'intégration, qui est presque complète, de nos chemins de fer. Je répète, c'est envers et contre l'action directe du gouvernement, et non grâce à elle, que l'horizon des chemins de fer britanniques s'est éclairci. Certes, tout n'est pas parfait, mais la situation est infiniment meilleure que le sinistre tableau qu'en brossent bon nombre de critiques souvent mal informés. La Grande-Bretagne possède maintenant un système ferroviaire réorganisé – sur les plans institutionnel, contractuel, juridique, économique et opérationnel – dont on peut tirer des enseignements. Et en examinant avec soin l'expérience britannique depuis 1994, les autres pays seront mieux en mesure de réaliser leurs propres objectifs de réforme ferroviaire, de façon beaucoup moins douloureuse que nous.

**3. PIÈGES À ÉVITER DANS LE PROCESSUS DES APPELS D'OFFRES :
ANALYSE DES RISQUES MIS EN ÉVIDENCE PAR LES DONNÉES D'EXPÉRIENCE
EN AUSTRALIE ET EN GRANDE-BRETAGNE**

Peter KAIN*

Bureau of Transport & Regional Economics (BTRE)
Gouvernement Australien
Canberra
Australie

* Je suis extrêmement reconnaissant à Lyn Martin, Chris Nash, Steve Perkins, Carlo Santangelo, David Starkie et Lou Thompson de m'avoir fait part de leurs observations lors de la rédaction du présent document. Les éventuelles erreurs sont néanmoins de la responsabilité de l'auteur. Toutes les opinions exprimées dans ce rapport représentent mes points de vue personnels et non ceux de mon employeur.

SOMMAIRE

Introduction	47
Principes du franchisage	48
Expériences de la Grande-Bretagne en matière d’octroi de franchises ferroviaires	65
Expérience du franchisage des chemins de fer en Australie.....	101
Les embûches des franchises	110
Eviter les grosses embûches	117
Annexes	124
Références	138

Introduction

L'objectif du présent document est d'analyser les mesures prises et les expériences vécues en matière d'adjudication par appel d'offres. La présente étude intervient dans le contexte de la proposition de la Commission européenne (CEE) de réviser le règlement n° 1191/69 du Conseil, qui fixe les conditions de la prestation des services publics. Aux termes de cette proposition, le recours à la procédure d'appel d'offres serait exigé lorsque les transports publics sont subventionnés ou bénéficient de droits exclusifs d'exploitation. (CEMT 2005, p. 62) Le but du présent document est d'aider à mieux comprendre l'adjudication par appel d'offres et de mettre en évidence les formes d'appels d'offres qui compromettent les objectifs de l'adjudication. J'étudie plus particulièrement les modèles et expériences britanniques et australiens en matière de franchisage de services ferroviaires voyageurs.

Je m'intéresse à l'adjudication des services ferroviaires voyageurs de *British Rail* (BR) par les pouvoirs publics britanniques à partir du milieu des années 90 et à l'adjudication équivalente des services de la *Public Transport Commission* (PTC) par le gouvernement de l'État de Victoria à la fin des années 90. Dans les deux cas, les services sont déficitaires et la poursuite de leur exploitation dépend des financements publics. Alors que tout le monde sait que ces aides se justifient de bien des manières, "...si l'intervention des pouvoirs publics [dans la prestation des services] s'avère justifiée, cela ne signifie pas que la production doit être assurée par les pouvoirs publics". (Kain 1981, p. 81) La production publique est présentée comme peu performante en raison de problèmes de relations "mandant-mandataire". BR et la PTC, en tant que mandataires des pouvoirs publics, n'étaient pas exposées aux pressions commerciales incitant à la "performance".

L'adjudication sur appel d'offres peut permettre d'assurer les services à un coût net inférieur pour la collectivité. Dans ce cas, un mandataire privé assure les services ferroviaires voyageurs pour le compte des pouvoirs publics et, point capital, en assume le risque commercial. Les pressions concurrentielles qu'entraîne l'adjudication à des mandataires privés des droits d'exploitation de ces services contraint alors cet adjudicataire à réduire les coûts et, dans ces situations particulières, à rechercher des recettes supplémentaires.

Étant donné que les contrats auxquels donnent lieu les adjudications par appel d'offres britanniques et australiennes transfèrent un degré important de risque en matière de recettes, les contrats sont décrits comme des "franchises". Les principes du franchisage se différencient de ceux des contrats commerciaux (ou de gestion), dans lesquels un mandataire accepte le risque en matière de coût mais ne prend aucun ou peu de risques de recettes ; le franchisage se différencie également de l'offre monopolistique réglementée.¹ Le risque en matière de recettes étant transféré, le franchisé est plus motivé pour fournir la qualité de service attendue, et de ce fait l'organisme franchiseur a moins besoin de contrôler la qualité et les méthodes de protection des recettes.

Les premières impressions suscitées par le franchisage des chemins de fer en Grande-Bretagne semblent encourageantes. Depuis les débuts du franchisage des services ferroviaires en 1996, les recettes ont dépassé les projections des offres, le trafic voyageurs a atteint le niveau le plus élevé de l'après-guerre, les niveaux des services ferroviaires ont considérablement augmenté et une grande quantité de nouveau matériel roulant a été introduite.

Néanmoins, malgré ces résultats indéniables, le franchiseur britannique a reconnu que les enquêtes réalisées auprès des voyageurs ont révélé le mécontentement croissant de ces derniers témoignant d'une "...détérioration de la qualité du service et de la fiabilité globale" (SRA 2002). De

plus, à partir de la fin des années 90, il a fallu renflouer financièrement près de la moitié des franchises. Au lieu de défendre le recours à ces renflouements, un *franchising director* (responsable de l’octroi des franchises) a condamné le modèle de franchisage qui avait été appliqué à l’origine. Ce modèle “...ne convient plus”, les franchises n’étaient pas aussi stables financièrement qu’elles auraient dû l’être parce que “...le modèle était inapproprié” (Bowker dans *Hansard*, 26 novembre 2002, paragraphe 45).

Cependant, je signale l’observation du directeur général de l’organisme-cadre des franchisés (*Association of Train Operating Companies, ATOC*), qui laisse entendre que l’on commet une erreur fondamentale en appliquant les principes du franchisage aux activités ferroviaires car le risque ne peut être répercuté de façon permanente sur le mandataire : “C’est la réalisation de la vérité fondamentale...le risque intrinsèque revient toujours à la personne qui le veut – le prestataire”.²

Quels sont donc les pièges du franchisage de l’exploitation de trains de voyageurs – les problèmes procèdent-ils de l’application des principes du franchisage à l’exploitation de trains de voyageurs ou les problèmes sont-ils liés aux spécificités du modèle appliqué ?

Le présent document examine les expériences et l’évolution ultérieure de l’action des pouvoirs publics en matière de franchisage en Grande-Bretagne et en Australie. Je mets ensuite en évidence les insuffisances du franchisage des chemins de fer, je tire des enseignements sur le lieu et le mode d’octroi d’une franchise et j’étudie les avantages du modèle de franchisage émergent par rapport aux autres solutions. Une annexe jointe inclut un examen des principes du franchisage, et fait allusion au franchisage ferroviaire.

Principes du franchisage

La présente section étudie les raisons et les modes de réalisation du franchisage et la manière dont les franchises sont conçues. Des exemples pratiques tirés notamment des franchises de services ferroviaires voyageurs permettent de replacer les questions dans leur contexte.

Pourquoi franchiser ?

Nous dégageons deux types de franchise : la franchise de “monopole naturel” de Chadwick–Demsetz et la franchise de “marque”. Ces deux types de franchise offrent des incitations dont le but est d’éliminer les problèmes de relation “mandant-mandataire”.³ En ce qui concerne le franchisage d’une marque – comme les boissons au cola vendues dans le monde entier, les activités de restauration rapide de marque internationale et (par exemple) les services aériens desservant les îles écossaises (franchise octroyée par British Airways à des compagnies aériennes locales) – une de ses caractéristiques essentielles est qu’elle précise rigoureusement le produit et souvent le prix. Cela signifie, en substance, que les compétences entrepreneuriales et l’innovation incombent au franchiseur. Le rôle du franchisé est de fournir un produit qui respecte ces caractéristiques, de telle sorte que sa qualité est indifférenciable des autres franchises et du produit “maison” du franchiseur. Ainsi, en Grande-Bretagne, la *British Franchise Association* décrit l’exploitation des franchises (hors chemins de fer) de la manière suivante :

Chaque point de vente appartient au franchisé qui l’exploite. Cependant, le franchiseur conserve le contrôle du mode de commercialisation et de vente des produits et services, et contrôle la qualité globale et les normes de l’activité. (Site web de la *British Franchise Association*).

Les franchisés de marque gèrent par conséquent les questions locales et le quotidien. Cependant, ils sont motivés pour le faire de manière performante parce qu'ils peuvent faire preuve "d'initiatives et d'autonomie" (selon une enquête réalisée auprès des franchisés participants par Lewin-Solomons). Le rôle du franchiseur de la marque consiste à étudier les aspects (inter)nationaux de l'activité et à définir la marque, le marketing, la politique tarifaire et le développement stratégique du produit. Le risque commercial est partagé. Le franchisé s'appuie sur ce plan d'exploitation imposé pour faire en sorte que les consommateurs achètent le produit ; de la même manière, le franchiseur compte sur une qualité de produit homogène (pour la protection de la marque) d'un franchisé à l'autre.

En ce qui concerne les monopoles naturels, une seule entreprise peut généralement répondre à la demande pour un coût moindre qu'une multitude d'entreprises. Les services ferroviaires de transport de voyageurs présentent certaines caractéristiques associées à un produit de monopole naturel. Au niveau actuel de la demande, les coûts moyens continuent généralement de baisser, les coûts marginaux à court terme étant inférieurs aux coûts moyens. De plus, il est habituellement irréaliste ou contraire aux pratiques commerciales de confier à de multiples exploitants de trains le soin de fournir des services concurrents en raison des faibles niveaux de trafic voyageurs du moment, d'économies de densité⁴ au niveau de l'exploitation des trains et d'une capacité de voies limitées. Une politique tarifaire de coûts marginaux rentables à court terme se traduirait donc par des pertes pour l'entreprise. C'est pour cette raison qu'habituellement les services sont financés sur fonds publics – et aussi fournis par l'État.

Cependant, que les services soient assurés par l'État ou par une entreprise privée, en raison des garanties financières, et de l'absence de forces compétitives, l'offre pâtira probablement d'inefficiences-x. Cela tient à la relation mandant-mandataire. Les activités du prestataire de services pourraient être examinées minutieusement et réglementées par un organisme public indépendant. Pour que la réglementation soit efficace, il faudrait que cet organisme de réglementation dispose de données détaillées sur le coût et la demande. En général, s'agissant des activités monopolistiques qui permettent d'enregistrer des bénéfices supérieurs à la normale, il est possible de plafonner les prix (IPC-X) ou le rendement, avec les inconvénients qui accompagnent de tels outils de réglementation.

Ainsi, dans le cadre d'une fourniture assurée par une seule entreprise les pressions commerciales peuvent ne pas être suffisantes pour garantir une prestation de service performante. Cependant, les appels à la concurrence pour le franchisage sont susceptibles d'introduire des pressions concurrentielles qui entraîneraient une baisse des rentes de monopole et inciteraient à la réduction des coûts et à l'optimisation de la qualité et des recettes.

Les principes du franchisage de biens ou de services qui ont les caractéristiques d'un monopole naturel ont été mis au point par Chadwick dans les années 1850 et par Demsetz dans les années 1960. Selon Chadwick "...lorsque la concurrence sur le terrain est impossible, une adjudication favorise la concurrence pour le terrain" (Chadwick 1895). Il est important de préciser que le franchisage est prôné ici en tant que *substitut* de la réglementation. Williamson remarque que les défenseurs de ce procédé le considèrent comme "...une solution du marché qui supprime nombre des inconvénients de la réglementation" (Williamson 1976, p. 77). Contrairement à la réglementation, l'approche de Chadwick exige moins d'informations car, en principe, les appels d'offres pour le franchisage eux-mêmes peuvent apporter tout l'élan nécessaire pour atteindre une production satisfaisante.

À la fin des années 70, Crain et Ekelund ont examiné les principes de Chadwick et conclu que Chadwick et Demsetz se différencient sur un point important. Chadwick envisage bien un rôle réglementaire fort *pour le franchiseur*, sur "un large éventail d'activités" qui s'apparente à "celui de la

commission réglementaire américaine moderne” (Crain et Ekelund 1976, pp. 159–160). Chadwick s’intéressait spécifiquement à la prestation de services ferroviaires comme une application concrète de ses principes (Ekelund et Price, p. 218). C’est à un franchiseur public qu’il incomberait de “...déterminer l’investissement optimal et l’introduction d’innovations dans les chemins de fer et de céder ces activités à des entrepreneurs privés” (Ekelund et Price 1979, p. 222). Comme l’indiquent Ekelund et Price, cependant, ce système de franchisage n’améliore pas les incitations :

Les fonctionnaires se trouveraient dans la même position que le directeur salarié ; aucun ne peut récolter les fruits d’une innovation réussie mais tous deux sont responsables en cas d’échec. (Ekelund et Price, p. 229).

Ici, donc, Chadwick insiste sur le rôle des appels à la concurrence pour l’octroi de franchises — abandon progressif du monopole naturel – en termes de prix et de contrôle réglementaire fort. Crain et Ekelund font observer qu’à l’inverse Demsetz “...semble laisser entendre que la réglementation par une commission devient inutile avec l’instauration de la concurrence pour le terrain”. Crain et Ekelund eux-mêmes font valoir (comme nous l’observons dans la pratique) que le fait de s’en remettre à des franchises n’élimine *pas* le besoin de réglementation (*Op. Cit.*, p. 160). Ainsi, il convient de signaler que le principe des franchises de type Chadwick–Demsetz n’est pas clair, qu’une certaine forme de contrôle du franchiseur est nécessaire, et que cela peut s’avérer très proche d’une fonction de réglementation. Ces conclusions nous permettent cependant de constater que plus il y a de contrôle, moins les gains potentiels de l’entrepreneur seront élevés.

Dans les années 90, la Grande-Bretagne et l’Australie (parmi un certain nombre de pays) ont appliqué à la fourniture des services ferroviaires voyageurs le principe de l’octroi de franchises à des entreprises *privées*. Selon Welsby et Nichols⁵, les autorités britanniques justifient la production privée des services ferroviaires par le fait que :

L’entrepreneurialisme du secteur privé engendrerait une manière beaucoup plus innovante d’envisager le développement des chemins de fer que les dirigeants du secteur public, qui étaient jugés déconnectés des demandes du marché. (Welsby et Nichols 1999, p. 68).

La deuxième partie de la phrase est importante, car elle suppose que l’approche de Demsetz (pas de réglementation) est privilégiée par rapport à l’approche de Chadwick (planification centrale). Comme nous le verrons plus en détail plus bas, Welsby et Nichols ont constaté que le franchisage s’était en réalité traduit par une définition plus rigoureuse des services (et cette tendance s’est poursuivie après la rédaction de ce document). Si les auteurs reconnaissent (comme c’est le cas de Crain et Ekelund) qu’une certaine forme d’intervention est nécessaire pour que les pouvoirs publics s’assurent que leurs subventions sont optimisées, ils considèrent néanmoins qu’il est “...très probable que les gains d’efficacité potentiels soient éliminés” (Welsby et Nichols 1999, p. 69).

Dispositif de l’appel à la concurrence

Demsetz (1968) a mis au point un processus de franchisage par appels d’offres type permettant de favoriser la concurrence pour éliminer les bénéfices excessifs générés par l’offre monopolistique et d’identifier les fournisseurs efficaces. Demsetz considérait le franchisage comme une solution de rechange à la nécessaire réglementation – il cherchait spécifiquement à offrir une solution de rechange viable à la réglementation des services publics.

Le franchisage type prévoit l'adjudication. Demsetz concluait que :

Si le nombre de soumissionnaires est important ou si, pour d'autres raisons, il n'existe aucune possibilité de collusion entre eux, le prix convenu peut être très proche du coût de production unitaire. (Demsetz 1968, p. 57).

Ainsi, le dispositif de l'appel à la concurrence consiste à inviter les entreprises intéressées à soumettre des offres. Il s'agit habituellement de soumettre plusieurs offres, pour toute une gamme de services et niveaux de qualité. La pluralité des offres est supposée mettre en évidence des profils de coût et d'efficacité. À un stade avancé de la procédure, les appels d'offres impliqueront probablement une négociation directe entre le franchiseur et les soumissionnaires présélectionnés (et, pour finir, le soumissionnaire privilégié) sur des détails spécifiques.

Si ces principes offrent une solution idéalisée en termes de prestation de services, la réussite de cette procédure dépend d'un certain nombre de facteurs pratiques :

- Le mode d'adjudication spécifique envisagé.
- L'établissement d'un solide ensemble de critères d'évaluation des offres.
- Attirer et maintenir le marché concurrentiel "pour le terrain" pour les appels à la concurrence futurs.
- S'assurer que les coûts de transaction (concurrence) de l'appel d'offres ne sont pas élevés au point d'atténuer les bénéfices attendus du franchisage.
- Être capable de préciser les résultats souhaités et de contrôler et de veiller à la conformité avec les résultats convenus.
- Structurer le contrat de franchise de façon à prendre en charge le risque et les événements inattendus (à savoir l'incertitude).

Nous nous intéressons maintenant à chacun de ces facteurs.

Procédure d'appel d'offres

Même si Demsetz a exposé le principe de l'adjudication, il existe différentes manières d'envisager son déroulement. Ainsi, au niveau pratique, une étape capitale consiste à décider si l'appel d'offres se fera sous la forme d'*enchères ouvertes* ou d'*enchères scellées*. Dans le système normal des enchères ouvertes que la plupart des gens associent à l'adjudication, les enchères, pour un tableau par exemple, sont un processus interactif entre les soumissionnaires, chacun des concurrents connaissant le prix proposé par les autres. Au départ, le commissaire-priseur fixe un prix que les parties intéressées sont invitées à proposer. Si un soumissionnaire est prêt à payer ce prix, le commissaire-priseur invite alors les participants à surenchérir.⁶ Les offres sont faites successivement. Le prix est augmenté jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'autres contre-offres supérieures. L'adjudicataire paie alors le prix de l'offre finale, qui correspond au prix du deuxième plus offrant auquel s'ajoute un supplément qui assure la victoire.

Cependant, l’octroi de franchises ferroviaires utilise le système des enchères scellées. Cela tient au fait que les enchères ouvertes sont difficiles à réaliser étant donné les complexités des contrats de franchise – alors que le franchiseur vend des droits de monopole sur des services ferroviaires, il achète également une série de services et d’engagements et ne se contente pas de vendre un bien. Dans le cadre des enchères scellées, le prix et les détails de l’offre ne sont pas divulgués aux autres soumissionnaires et les parties intéressées font des offres simultanées. Il convient de signaler que dans ce cas l’adjudicataire paie le prix de sa dernière offre – le niveau de l’enchère scellée au premier prix”. Le niveau des offres n’étant pas révélé, le prix de l’adjudicataire ne correspond pas au prix de l’enchère ouverte (le prix du deuxième plus offrant auquel s’ajoute une marge). Si une entreprise souhaite à tout prix remporter l’appel d’offres, cependant, elle fera probablement une offre supérieure à ce qui est nécessaire pour s’assurer qu’aucun autre soumissionnaire ne surenchérira.

Ainsi, avec cette enchère scellée au premier prix, l’adjudicataire paiera peut-être plus que ce que les biens valent ou, dans le cas du franchisage des chemins de fer, fera des hypothèses hasardeuses d’augmentation des recettes ou de réduction des coûts pour remporter l’offre. Dans un autre système d’adjudication, qui s’efforce d’éliminer cet effet, l’adjudicataire paie le prix du deuxième plus offrant, ce que d’aucuns présenteront comme proche des résultats de l’enchère ouverte.⁷ L’adjudicataire paie ainsi le montant de l’enchère scellée au deuxième prix”. Ce dispositif est aussi connu sous le nom d’adjudication “de Vickrey”. Bien entendu, si le deuxième prix est également trop optimiste, cette approche non plus (sans un examen minutieux du franchiseur) n’empêchera pas un adjudicataire de “remporter” une franchise assortie de conditions financières qui ne sont pas viables. L’adjudication de Vickrey n’est pas d’une grande utilité dans ce cas parce que la démarche est toujours celle de l’enchère scellée – l’adjudication ouverte permet aux soumissionnaires d’assister à l’abandon des autres soumissionnaires, ce qui peut être une information utile.

Ainsi, dans l’adjudication ouverte, les indications que donnent les enchères des concurrents sur l’activité *peuvent* fournir des informations sur la valeur “réelle” ou sur le potentiel des biens et services mis en adjudication. De telles indications réduisent la probabilité d’inexécution du contrat. Le nouveau marché des franchises ferroviaires qui s’est ouvert dans les années 90 était assez peu conscient ou avait une vision assez simpliste du potentiel de gains d’efficacité, de réduction des coûts et d’amélioration des recettes dans la prestation de services. Inévitablement, alors, le système des enchères scellées donne moins d’informations aux soumissionnaires, ce qui augmente la probabilité que l’adjudicataire soit trop optimiste. L’adjudication de Vickrey permet de limiter cela. Cependant, l’adjudication de Vickrey (appliquée à la vente de biens plutôt qu’à l’achat de services) est difficilement applicable au franchisage des chemins de fer car les soumissionnaires proposent souvent des offres globales de services différentes qu’il n’est pas possible de comparer directement. Par conséquent, le deuxième prix n’est pas nécessairement d’un niveau avantageux pour l’adjudicataire.

Le choix du dispositif d’adjudication a donc une incidence sur les informations que le soumissionnaire obtient sur le service pour lequel il fait une offre. Ces informations peuvent ensuite jouer un rôle déterminant dans la réussite de l’adjudication. Dans le cas de la vente de biens, le commissaire-priseur saura rapidement si un adjudicataire s’est surendetté. Par essence, l’offre peut être acceptée à sa valeur nominale car, si la ligne de crédit existe et si le prix de réserve a été atteint, cela suffira au commissaire-priseur. Cependant, dans le cas des appels d’offres visant à assurer de futures missions de service, comme dans le cas du franchisage des chemins de fer, les conséquences d’offres trop optimistes n’apparaissent au commissaire-priseur (le franchiseur) *ou* au franchisé qu’une fois qu’il est déjà bien engagé dans le marché de services. Cela signifie que le commissaire-priseur doit vérifier bien plus que la simple capacité de l’adjudicataire à payer les biens.

L'octroi de franchises ferroviaires par adjudication passe donc par l'évaluation des services offerts par chaque soumissionnaire et de la capacité du soumissionnaire à remplir ses promesses. En général, si les évaluations des franchises conduisent à choisir une offre simplement sur la base du prix le plus élevé proposé ou de la subvention la plus faible, l'entreprise qui offre la qualité la plus faible se verra alors octroyer la franchise. Les évaluations incluront l'analyse de la qualité de service proposée, des propositions d'investissement et des particularités facultatives, ainsi que le risque de défaillance.

Ces éléments posent des problèmes pour le dispositif d'adjudication parce que les attributs de l'offre peuvent, à des degrés variables, être qualitatifs plutôt que quantitatifs. De ce fait, à moins que l'on ne puisse appliquer des ordres d'importance *quantitatifs* aux différents attributs qualitatifs, le choix de l'offre adjudicataire peut être très subjectif. Il n'est pas toujours évident de procéder à une numération ou, même, d'appliquer des ordres d'importance à cette numération. À un extrême, une offre peut être entièrement subjective, par exemple dans le cas d'un appel d'offres pour un projet d'architecture. Dans ce cas, l'appel d'offres est qualifié de "concours de beauté" plutôt que d'adjudication, le prix n'ayant pas d'incidence sur la décision ou ne constituant qu'une partie de la prise de décision subjective. (Janssen 2004, p. 10) À moins qu'elle ait pour unique but de minimiser les coûts/maximiser la redevance versée aux pouvoirs publics, le franchisage des chemins de fer comportera inévitablement certaines caractéristiques du "concours de beauté".

Évaluation qualitative

Les critères de sélection doivent être transparents lorsque le soumissionnaire est choisi pour des raisons autres que le fait que la redevance versée aux pouvoirs publics est plus élevée /la subvention est plus faible. Les franchises ferroviaires présentent inévitablement des attributs de qualité de service qu'il faut évaluer dans le cadre de l'analyse quantitative générale ; cela inclut les résultats passés d'un franchisé historique. Dans ces circonstances, il est fondamental pour la réussite de l'adjudication que le franchiseur informe les soumissionnaires de la pondération (valeur) attachée à différents attributs d'une offre.

À moins que l'on fasse en sorte que les critères de sélection soient transparents, on peut aboutir à des résultats négatifs :

- Choix du mauvais soumissionnaire.
- Possibilité que le choix soit orienté par le favoritisme et la corruption.

L'entreprise adjudicataire peut être le soumissionnaire qui a le mieux anticipé sur la pondération du franchiseur, et propose ainsi une offre globale prix-qualité de service qui maximise cette pondération. Lorsque les soumissionnaires doivent deviner ce que le franchiseur valorise le plus, l'appel d'offres ne débouche pas nécessairement sur le choix du soumissionnaire le plus compétent. Gómez-Ibáñez indique également que pour le franchisage des chemins de fers argentins, les pouvoirs publics "...ont annoncé à l'avance des critères de sélection clairs pour les deux étapes afin d'améliorer la transparence de la procédure et de réduire les possibilités de favoritisme et de corruption". (Gómez-Ibáñez 2003, p. 93)

Paramètre "prix" du choix de l'offre

Le paramètre du prix de l'offre est probablement le facteur déterminant du choix de l'adjudicataire. Comme nous l'avons noté plus haut, certains aspects commerciaux jouissant d'une certaine latitude, comme les prix, sont étroitement précisés dès le départ. Néanmoins, le "prix" peut

prendre plusieurs formes, et orienter le comportement du franchisé de différentes manières. Par exemple, le paramètre peut être :

- *La participation aux bénéfices.* Cette caractéristique peut encourager le franchisé à adopter des stratégies ou un système de rapports comptables permettant de minimiser les bénéfices déclarés.
- *Le partage des recettes.* Les offres sont évaluées sur la base des recettes à partager entre le franchisé et le franchiseur. Le franchisé paie une commission initiale et une “redevance” périodique – un pourcentage des recettes brutes. Étant donné que la valeur d’une telle offre pour le franchiseur dépend à la fois du niveau de recettes et de la part de ce revenu, l’adjudicataire peut être tenu de poursuivre la stratégie déclarée qui assurerait la production de recettes. Une autre stratégie de risque pourrait consister à introduire une redevance (ou une subvention d’équilibre) lorsque les recettes dépassent (ou descendent sous) un niveau donné. Par le passé, les critères de sélection pour l’octroi des droits de diffusion du groupe de télévision britannique ITV (Channel 3) incluaient des offres de recettes publicitaires données (la valeur attendue dépendant des projections de chaque soumissionnaire). La plupart des franchises de marque reposent sur le partage des recettes. (Voir Lewin-Solomons 1998, p. 2.)
- *Le prix fixe.* Ici, le soumissionnaire définit le(s) prix correspondant à la fourniture d’un produit. À titre d’exemple, nous citerons la télévision par câble aux États-Unis. À l’opposé des autres paramètres de tarification, aux termes de ce dispositif le risque incombe entièrement au franchisé. De ce fait, avec ce critère, les entreprises devraient être incitées à faire des offres relativement baissières.

Comme le fait observer Williamson :

... Le fait d’accorder une franchise exclusive au soumissionnaire d’une offre non collusoire qui paiera la commission forfaitaire la plus élevée pour remporter le contrat joue véritablement sur les bénéfices de monopole qui en découlent... Pour éviter d’en arriver là, le premier critère d’octroi d’une franchise est le prix unitaire le plus bas. (Williamson 1976, p. 76).

Dans le cas de l’octroi de franchises ferroviaires en Grande-Bretagne et en Australie, cependant, il convient de signaler que le critère choisi est celui d’un prix fixe, même si le modèle australien incorporait un élément de subvention variable important qui était payé au franchisé dès que l’entreprise atteignait un objectif donné (convenu) en termes de recettes (ce qui témoignait de la volonté des pouvoirs publics d’accroître l’utilisation des transports publics).

Marché concurrentiel

La réussite des adjudications dépend de la capacité du vendeur à attirer un nombre suffisant de soumissionnaires sérieux remplissant les conditions requises. Pour le franchisage de type Chadwick–Demsetz, il est crucial à la fois d’attirer et de *maintenir* ce marché concurrentiel de soumissionnaires. Le maintien de cet élément concurrentiel est essentiel pour que le prestataire historique soit confronté à une réelle concurrence et pour prévenir les comportements de “blocage opportuniste”.

Si l'on ne dispose d'aucun indice clair sur le nombre de soumissionnaires qui constitue ce marché, on pourrait considérer que moins il y a de soumissionnaires moins il y a de concurrence et plus la probabilité de collusion est importante. La création et le maintien d'un marché concurrentiel peuvent être entravés par des obstacles à l'entrée et à la sortie. Ces obstacles incluent l'échelle de l'activité franchisée, l'existence des compétences et des effectifs nécessaires, le besoin d'une infrastructure auxiliaire et d'autres biens d'équipement, et la durée du contrat. Nous nous intéressons maintenant à ces aspects.

Échelle de l'activité

Un facteur important qui influe sur le niveau d'intérêt du soumissionnaire pour la vente d'un bien ou des droits de fournir un service est le prix probable des biens ou la taille de l'entreprise de service. Ainsi, si l'échelle de l'activité proposée dépasse les ressources de la plupart des soumissionnaires potentiels, il peut en résulter un plus petit nombre de soumissionnaires. Ainsi, pour attirer un nombre suffisant de soumissionnaires, il peut être nécessaire de réagencer une activité en lots d'une taille qui ne risque pas de compromettre les finances, l'exploitation et la gestion de l'entreprise soumissionnaire typique.

C'est pour cette raison qu'une activité unique peut être franchisée sous la forme d'unités plus petites. Se pose alors le problème de la taille de ces unités et de la manière dont l'activité est éclatée. À titre d'exemple, British Rail a été proposée sous la forme de 25 activités franchisées distinctes. Dans certains cas, la séparation se faisait sur le plan géographique de sorte que, par exemple, Anglia Railways exploitait les services de transport de banlieue ainsi que les services InterCity longue distance. En ce qui concerne certaines autres franchises, cependant, la séparation reposait sur l'activité, comme les services InterCity desservant la gare londonienne de Paddington exploités par une franchise *Great Western InterCity* et les services locaux de banlieue ayant le même terminal dont l'exploitation est assurée par une franchise *Thames*. Dans ce cas, alors, l'ampleur et la nature de la séparation mettaient l'accent sur les avantages opérationnels (avec une séparation géographique) ou des avantages commerciaux (une franchise étant définie en fonction d'un type particulier de service, tel que les trains InterCity). Une position consensuelle pragmatique peut s'avérer nécessaire.

Cependant, il convient de signaler que l'éclatement d'une organisation pour élargir le marché des soumissionnaires peut considérablement compromettre la performance. Par exemple, en ce qui concerne les chemins de fer britanniques, une gestion unique et unifiée peut présenter de solides avantages en termes de réseau (avec des coûts de transaction et de coordination plus faibles entre chacune des parties de l'activité). De plus certaines économies d'échelle ne peuvent être optimisées qu'avec une échelle d'activité plus grande.

Compétences de direction et effectifs

Un appel d'offres risque d'être limité en cas de pénurie de ressources humaines adéquates – en particulier lorsque l'activité n'est pas une activité traditionnelle du secteur privé. Dans son document sur le franchisage qui a fait date, Demsetz déclarait qu'une hypothèse importante était que les

... Ressources nécessaires à l'entrée en production doivent être accessibles à de nombreux soumissionnaires potentiels à des prix déterminés dans les marchés ouverts. Cela donne de la crédibilité à de nombreuses offres concurrentes. (Demsetz 1968, p. 58).⁸

La question s'inscrivait particulièrement dans le cadre des activités ferroviaires de transport de voyageurs de BR, qui venaient tout juste d'être proposées à une gestion externe en 1995-97, et dans celui du franchisage des chemins de fer de 1999 en Australie. Il est donc important de signaler que lors de ces deux appels à la concurrence, les entreprises adjudicataires n'ont pas eu besoin de recruter du personnel opérationnel parce que dans les faits l'adjudicataire a pris la place d'une entreprise publique, et a donc conservé la main-d'œuvre du précédent directeur.⁹

Mais les soumissionnaires doivent avoir les compétences idoines pour que dans un premier temps l'adjudication puisse être menée efficacement. On peut trouver de telles compétences dans des équipes dirigeantes internes, dans des entreprises étrangères équivalentes, et dans d'autres activités connexes. Par exemple, les premiers appels d'offres pour l'octroi des franchises britanniques de services ferroviaires de transport de voyageurs ont attiré les exploitants de bus et de cars locaux (voir Kain 1998, pages 254–56), qui offraient certaines des compétences en matière de transports publics nécessaires à l'évaluation du potentiel des activités ferroviaires, et à la gestion ultérieure de ces activités. Les appels d'offres suivants ont attiré les soumissionnaires ferroviaires étrangers concernés. L'appel d'offres australien ultérieur a eu recours à ce vivier existant d'entreprises pour établir un marché concurrentiel.

Si les compétences de hauts dirigeants et les entreprises de taille/de poids financier suffisant sont rares, cela pourrait encourager la formation de consortiums d'entreprises ayant des compétences et financements complémentaires. Le mélange de telles compétences peut améliorer l'offre du consortium mais le développement d'un consortium lui-même peut compromettre l'objectif consistant à favoriser la concurrence à l'aide d'un important vivier de soumissionnaires potentiels. Si le marché se condense alors en quelques rares grands consortiums, on peut penser que la collusion entre des soumissionnaires concurrents sera plus probable.

Dépenses d'équipement

Comme dans tout secteur du marché, la nécessité d'importantes dépenses d'équipement peut entraver l'entrée sur le marché, ce qui affecte la concurrence et les possibilités de contestation sur le marché. Les obstacles sont relativement limités lorsqu'il est facile de louer des ressources – et lorsqu'il est facile de résilier les baux. C'est le cas, par exemple, des ressources ferroviaires de transport de voyageurs lorsqu'il existe un solide marché de location de matériel roulant, ce qui permet de réduire les obstacles à l'entrée et à la sortie. Mais cela signifie aussi que la réussite du franchisage peut être fortement tributaire de l'efficacité de ce marché externe de la location.

Durée du contrat

Les franchises ne reposent généralement pas sur un contrat indéterminé – des échéances fixes sont définies. Ce qui justifie les renouvellements périodiques de franchises, c'est le fait que, si l'appel d'offre contribue à inciter les soumissionnaires à envisager des économies et des améliorations de qualité, ils risquent d'y attacher de moins en moins d'importance avec le temps. Le renouvellement périodique de franchises est destiné à entretenir les pressions concurrentielles.

Cependant, il faut trouver un juste milieu pour la durée de la franchise. Les facteurs qui encouragent des contrats plus longs incluent :

- **La performance de la franchise.** Il est souhaitable que l'entreprise en place comprenne mieux le fonctionnement à travers l'expérience et en renforçant sa réserve de compétences.

- **Les incitations à investir.** Des durées plus longues peuvent encourager les investissements car elles offrent davantage de temps pour leur amortissement.
- **Les coûts des appels d'offres.** On dispose de plus de temps pour récupérer les frais, y compris le temps de gestion, que le franchisé (et le franchiseur) consacre à l'appel d'offres pour le franchisage.

Les facteurs qui encouragent des contrats plus courts incluent :

- **Les avantages du prestataire historique.** Plus la durée du contrat de l'entreprise est longue, plus la connaissance de l'activité dont elle jouit lui donne un avantage intrinsèque dans les futurs appels d'offres pour l'octroi de franchises. C'est particulièrement le cas lorsque des entreprises concurrentes ont le sentiment que le prestataire historique a raisonnablement réussi, ce qui modère l'enthousiasme pour l'appel d'offres.¹⁰
- **La performance du prestataire historique.** Dans la mesure où l'entreprise en place n'est jamais à l'abri d'un appel à la concurrence pour le renouvellement de la franchise, le fait qu'un contrat soit court peut inciter à s'y tenir. En effet, selon Affuso et Newbury, les contrats de courte durée encouragent en réalité les franchisés à investir par rapport à des contrats plus longs, pour témoigner de leur diligence. Ils font également remarquer, cependant, que les franchisés utilisent aussi ces engagements financiers pour relever les obstacles à l'entrée des concurrents potentiels, ce qui atténue les effets de l'appel à la concurrence pour le renouvellement d'une franchise - voir p. 82).
- **L'incertitude du franchiseur et du soumissionnaire.** La détermination d'engagements contractuels à long terme peut ne pas être souhaitable pour le franchiseur et le soumissionnaire. Des circonstances imprévues peuvent affecter la prestation de service privilégiée par le franchiseur tandis que le franchisé peut être confronté à des résultats nets négatifs par rapport aux prévisions de coût/de recettes. Plus le contrat est long, plus il est probable que ces situations surviennent.

Par conséquent, la détermination de la durée de franchise permettant de maintenir un marché concurrentiel exige tout un ensemble de compromis et, aussi, un certain nombre d'éléments d'appréciation contradictoires sur la manière dont les différentes durées orientent les motivations du franchisé.

Évaluation de l'offre

Pour l'étude des questions d'évaluation des offres, nous pouvons nous inspirer des documents qui analysent l'utilisation des principes du franchisage pour l'octroi de droits d'exploitation de la télévision par câble. Dans ce cas, les offres sont pour l'essentiel évaluées sur la base d'une qualité de produit supposée, à un prix minimum pour une offre globale d'accès au câble destinée à un foyer. La "qualité" spécifiée peut inclure la norme technique du signal, sa fiabilité et le type et le nombre de chaînes de télévision proposées aux foyers. Il existe des similitudes entre ce procédé et l'octroi de franchises ferroviaires.

Aux États-Unis, le contrat de télévision par câble est généralement octroyé sur la base de la fourniture d'une offre globale d'accès au câble (câble physique et chaînes de télévision de base) au consommateur au prix unitaire le plus bas. De la même façon, le paramètre *déterminant* utilisé pour

octroyer une franchise ferroviaire est que l'entreprise propose de fournir des services aux pouvoirs publics moyennant la subvention la plus faible. Cependant, à l'opposé des contrats portant sur le câble, les pouvoirs publics (et non le consommateur) étant le premier client des services ferroviaires, de par leurs solides droits acquis ils contrôlent étroitement la fourniture des services ferroviaires, ce qui a une incidence à la fois sur le degré de précision des termes de la franchise et sur les travaux d'évaluation de l'offre.

Ainsi, avant que l'adjudication de franchises par appel d'offres ne commence, il faut établir l'environnement opérationnel (y compris la liberté d'action du franchisé). Un paramètre important est le prix de la prestation ; dans la mesure où ce paramètre est fixé, il met en place une relation commerciale commune dans le cadre de laquelle toutes les parties intéressées fixeront leurs conditions pour l'appel d'offres ; cet environnement commun a alors une incidence sur la facilité avec laquelle les offres peuvent être évaluées. Par exemple, les franchises de longue durée du câble contiendront probablement des dispositions pour l'ajustement dans le temps du prix convenu de la prestation, afin de tenir compte de l'évolution des coûts et des conditions de la demande (Viscusi, *et al.* 2000, p. 423). Ainsi, comme le fait observer Prager, la définition de ce procédé de fixation des prix peut améliorer l'évaluation des offres dans la mesure où

... La réglementation des prix aura tendance à réduire l'ampleur des comportements opportunistes affichés par les entreprises à la fois en limitant les prix qu'elles peuvent pratiquer ex post et en limitant les promesses que les entreprises sont prêtes à faire ex ante. (Prager 1990, p. 217).

En principe, il est possible d'adopter une démarche analogue pour la prestation de services ferroviaires et pour l'évaluation des offres. Ainsi (semble-t-il), la possibilité d'adopter un comportement opportuniste dans les services ferroviaires en Grande-Bretagne est limitée, car près de 40–45 %¹¹ des tarifs ferroviaires sont des prix réglementés et les prix non réglementés sont généralement considérés comme élastiques.¹² Cela signifie que les possibilités de projections plausibles en termes de recettes que le franchiseur aurait à étudier seraient quelque peu limitées.

En ce qui concerne l'octroi de franchises ferroviaires en Grande Bretagne, après avoir déterminé l'environnement opérationnel, la tâche de la franchise et sa marge de manoeuvre, le franchiseur sollicite des enchères scellées pour le niveau de la subvention annuelle¹³ que les exploitants potentiels demanderont pour un ensemble de niveaux et normes de service. Cet ensemble est destiné à identifier les entreprises qui présentent les coûts moyens les plus faibles et (dans ce cas) qui sont performantes sur le plan de la production de recettes. Le niveau de subvention le plus bas sera probablement le critère principal pour le choix de l'adjudicataire. Pour expliquer le coût d'opportunité de paiements de subventions annuelles qui varient au cours de la franchise, on peut s'intéresser dans un premier temps à la valeur actualisée nette (VAN) du futur profil de subvention/redevance pour évaluer les offres. Ainsi, même s'il est inévitable que les soumissionnaires soumettent des profils de subvention (ou de redevance) différents, la VAN peut "normaliser" le flux financier.

Deux autres paramètres d'évaluation importants sont les suivants :

- La qualité.
- Le transfert du risque/le risque du plan d'entreprise.

À moins que la qualité de service soit aussi correctement définie, la concurrence fera très probablement baisser la qualité ainsi que le prix.¹⁴ Ainsi les franchisés ferroviaires en Grande-Bretagne et en Australie sont tenus d'assurer un niveau de service minimum. Ils sont également tenus de satisfaire à d'autres attributs de service (comme la propreté et la ponctualité des trains), qui peuvent être mesurés et contrôlés avec différents degrés de précision. Des investissements spécifiques peuvent aussi leur être demandés.

On peut penser que le niveau de service et les prescriptions de qualité "mesurables" peuvent constituer une base commune pour comparer les offres, afin d'éviter que l'appel à la concurrence ne se transforme en "concours de beauté". Il se peut que le soumissionnaire propose une qualité de service supérieure ou des investissements supérieurs au cahier des charges de base ; ces facteurs constitueront une étape distincte dans l'évaluation de l'offre. Ainsi, d'autres facteurs qualitatifs peuvent inclure :

- Des promesses de niveaux de service supplémentaires ou de services de qualité supérieure.
- Des engagements facultatifs à investir (en particulier en prenant des franchises ferroviaires de longue durée).

Les évaluations doivent aussi tenir compte du risque que présente le plan d'entreprise. Comme nous l'avons vu plus tôt, contrairement à des adjudications traditionnelles, les franchises portant sur la fourniture de services doivent envisager, en particulier, la défaillance du franchisé.

Un point important de ces évaluations est le fait que le soumissionnaire et le franchiseur public se distingueront dans leur comportement face au risque de faillite – leur volonté d'accepter le risque, qui pour l'entité publique est le risque d'interruption de service si le franchisé fait faillite. Même si le risque est transféré en totalité à ce dernier, si le franchiseur accorde une grande valeur à la continuité de service, il devra supporter les coûts supplémentaires de la faillite du franchisé. Il s'agirait notamment des coûts d'établissement d'un opérateur de remplacement pour remédier à l'interruption de service ; viendraient aussi ensuite les coûts supplémentaires du renouvellement de la franchise.

Le fait de savoir que le franchiseur est hostile au risque de cette manière peut entraîner un comportement de risque moral.¹⁵ Cette probabilité peut constituer une difficulté pour l'évaluation des offres (ou du moins le devrait). Sachant que le franchiseur affiche cette hostilité, le franchisé est incité à soumettre un plan d'entreprise "propre à remporter l'appel d'offres" qui est, néanmoins, très optimiste et a donc de fortes chances de ne pas être viable. Le franchisé rechercherait alors ensuite des financements supplémentaires sachant qu'il est probable que le franchiseur se porte garant de l'entreprise afin d'éviter une interruption de service. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'éprouver la solidité de l'offre.

Pour évaluer le risque de faillite, les franchiseurs devront donc s'assurer, pour chaque soumissionnaire :

- De sa solidité financière.
- De ses résultats passés et de ses compétences et expériences dans le domaine.
- De la plausibilité (capacité à respecter) des engagements financiers et autres et des projections.

Cette liste n’est pas exhaustive. Néanmoins, ce sont de tels éléments de “qualité” et de risque (plutôt que des possibilités de niveau de service–subvention) qui font que le choix de l’adjudicataire ne repose plus sur des critères quantitatifs relativement sans ambiguïté de “subvention minimum” mais sur un jugement normatif.

L’évaluation comparative des critères peut être utile pour le franchiseur comme pour le soumissionnaire. NERA fait observer que cette approche a été utilisée par l’*Independent Television Commission (ITC)* lorsqu’elle a procédé à l’adjudication des licences commerciales de télévision. L’ITC déplorait le fait que certains soumissionnaires étaient prêts à accepter un niveau de risque (de faillite) supérieur à ce qu’elle-même était prête à accepter. L’ITC a défini un “scénario de faibles recettes”; une offre était jugée financièrement solide si l’entreprise était en mesure de survivre à ce scénario. Si cette approche présente un attrait en théorie, NERA fait observer qu’elle constitue un outil d’évaluation moins pratique lorsqu’une forte incertitude pèse sur la demande : dans de telles circonstances, il sera difficile d’établir exactement quel sera probablement le pire niveau de recettes. (NERA 1995, p. 6).

Comme nous l’avons fait observer plus haut, l’outil du scénario de faibles recettes peut être utile au soumissionnaire, qui a la possibilité de mieux connaître le degré de solidité financière que le franchiseur exige. Cependant, comme nous avons vu plus haut, il est important que le franchiseur fasse connaître aux soumissionnaires sa position en matière de prise de risque, afin de s’assurer qu’ils comprennent quels sont les attributs commerciaux recherchés. Si ces critères d’évaluation ne sont pas communiqués, certains soumissionnaires seront malencontreusement exclus, ce qui réduira la concurrence et risque d’éliminer les entreprises les plus performantes. NERA fait observer que cette faiblesse est apparue lors de l’appel à la concurrence de l’ITC et conclut que de ce fait l’ITC a probablement perdu de l’argent car le niveau de concurrence a été réduit. (NERA 1995, p. 6).

Coûts de transaction de l’appel à la concurrence

Les coûts de transaction de l’appel d’offres sont importants dans le sens où ils influent sur la réussite de l’appel à la concurrence pour l’octroi de franchises et permettent de remédier au non–respect du contrat. Toutes choses égales d’ailleurs, si les coûts de transaction sont “élevés”, ils peuvent remettre en cause la réussite de l’appel à la concurrence et l’exécution et le caractère exécutoire du contrat par la suite.

Au niveau le plus haut, nous pouvons dire que les coûts de transaction élevés liés à l’organisation de l’appel à la concurrence réduisent les bénéfices nets du franchisage. Qui plus est, si les coûts de l’appel à la concurrence sont importants, cela remet en cause le développement d’un marché sain des appels d’offres car cela les décourage – les entreprises seront plus susceptibles de conclure que les coûts sont trop élevés par rapport à la probabilité de remporter l’appel d’offres.

Les coûts de transaction élevés orientent également la conduite de l’appel d’offres. Il arrive que l’on soit tenté de décourager les offres ou d’opter pour une présélection à un stade trop précoce. Cela atténue les coûts de transaction mais peut compromettre l’efficacité de la concurrence.

Lorsque le nombre de soumissionnaires sérieux est suffisant, il est possible de procéder à une présélection des soumissionnaires à partir d’une évaluation initiale. Dans le cas du franchisage des chemins de fer britanniques, la liste contenait entre trois et cinq soumissionnaires. Il est essentiel de limiter le champ concurrentiel à ce stade pour réduire la complexité, la durée et les coûts administratifs de l’évaluation. Après de nouvelles analyses et négociations, un soumissionnaire privilégié est choisi

et un accord d'intention intervient. Néanmoins, pour maintenir la pression concurrentielle (afin de décourager le soumissionnaire privilégié d'évincer les franchises de dernière minute), le franchiseur retiendra probablement un soumissionnaire de repli.

Les coûts de transaction élevés ont une incidence sur les objectifs du franchisage même lorsque la franchise est opérationnelle. Cela peut se produire de deux manières importantes :

- **Des sanctions et dispositions contractuelles plus faibles.** Le franchiseur peut décider de retenir un opérateur non performant sur le plan financier ou opérationnel pour éviter les frais de renouvellement de franchise. Du fait de ce frein, la capacité du franchiseur à imposer de réelles sanctions est affaiblie. Si la franchise n'est pas performante sur le plan financier, cela encourage le franchiseur à assouplir les exigences opérationnelles, à réduire les paiements de redevance et à augmenter les paiements de subventions. Dans la mesure où les entreprises ont conscience que cela leur donne un poids pour renégocier les termes de la franchise, c'est pour eux une nouvelle motivation pour faire des offres assorties de plans d'entreprise trop optimistes.¹⁶
- **Les coûts élevés peuvent mettre en péril le but de la franchise.** Des coûts élevés encouragent le franchiseur à octroyer des périodes de franchise plus longues que ce qui serait souhaitable et le franchisé à rechercher une longue série d'avantages financiers pour récupérer les importants coûts initiaux de la transaction. Comme nous l'avons vu plus haut, le rallongement de la période de franchise fait que l'opérateur historique est avantagé lors du renouvellement de franchise, ce qui décourage la concurrence.

Les coûts de transaction peuvent ainsi jouer un rôle central dans la réussite opérationnelle et financière du franchisage.

Spécification, contrôle et réalisation des résultats

Comme c'est le cas de tous les autres contrats, il est important que les contrats de franchise soient bien conçus. Les trois éléments suivants sont essentiels à la mise en œuvre réussie du contrat :

- **Définition rigoureuse de la franchise.** Il doit être possible de définir rigoureusement le contrat de l'offre choisie de sorte que, en particulier, le risque en matière de coût et de recettes soit supporté comme il se doit.
- **Prestation de service.** Le franchiseur doit être en mesure de mettre au point une *procédure pratique* pour le contrôle de la franchise, afin de s'assurer que le franchisé fournit les services promis.
- **Sanctions viables.** Il doit exister des sanctions viables en cas de non-respect. Des régimes de performance (primes et pénalités de type "le bâton et la carotte" en cas de fourniture / non-fourniture) incitent à respecter le contrat comme le fait de fixer une période de franchise relativement courte. En dernier ressort, il doit être possible de révoquer le contrat en cas de non-respect continu.

La question de la spécification est déterminante, cependant, et le fond du problème est la définition de ce qu'est exactement la "franchise" – on peut se demander si le fait de définir très rigoureusement la franchise transforme l'exploitation en une entité réglementée classique. Dans les

documents précédents (notamment ceux de Demsetz), le franchisage visait à remplacer un fournisseur privé réglementé par l'intermédiaire d'une mise en concurrence pour la fourniture exclusive d'un produit ou d'un service ; dans le cas des services ferroviaires, le franchisage était considéré comme une bonne solution de rechange à l'exploitation par les pouvoirs publics. Mais la liberté commerciale est un élément central de la stratégie des appels d'offres si l'on veut mettre en oeuvre les efficacités et les plans marketing. L'octroi de franchises telles que celles de la télévision par le câble, de licences de télévision terrestre et de services ferroviaires sera inévitablement soumis à un examen réglementaire minutieux pour vérifier que les niveaux de service et de qualité promis sont assurés. Néanmoins, reste à savoir jusqu'où cette spécification et ce contrôle peuvent aller avant que la franchise ne s'apparente à la réglementation classique.

L'attribut définisseur qui distingue sans doute les monopoles simples, réglementés (et subventionnés) des franchises de marque et des contrats de gestion à prix forfaitaire¹⁷, est la liberté commerciale (même si cette liberté ne figure pas parmi les principes d'origine de Chadwick). Cependant, le franchiseur peut imposer des critères financiers et opérationnels rigoureux. Cela peut se traduire par une certaine homogénéité de comportement (et dans la prise de risque), ce qui rend l'évaluation des offres relativement facile, mais de telles contraintes et la supervision étroite qui l'accompagne généralement entravent la liberté financière de l'exploitant. Ceci a des incidences sur les objectifs d'origine du franchisage :

Une supervision minutieuse coûte cher à la fois en raison des faux frais liés au contrôle et parce que les avantages des compétences techniques présumées du fournisseur sont sacrifiés... (Goldberg 1976, p. 444).

Il convient également de signaler que le cahier des charges étant déterminé par les autorités centrales, par défaut le risque en matière de recettes continue largement d'être supporté par le franchiseur (à travers la procédure d'appel d'offres), ou lui revient. De cette manière il devient difficile de distinguer supervision de la franchise de la réglementation directe ou des contrats de gestion à prix forfaitaire. Une intervention continue et minutieuse diminue donc les bénéfices nets du franchisage.

Risque et incertitude

L'objectif fondamental d'un projet de franchise est la répartition des risques, car c'est à partir du transfert de risque que le problème de relation mandant-mandataire pourra être surmonté. En mettant au point un contrat de service nous devons donc envisager la portée du transfert de risque, le type de contrat qui pourvoira aux risques inattendus ou non quantifiables (incertains), et nous demander si le risque peut être transféré avec succès au contractant.

Si un appel à la concurrence débouche sur un contrat de gestion "à prix forfaitaire", le responsable du marché transfère le risque en matière de coût mais conserve le risque en matière de recettes. (Comme nous l'avons vu dans l'Introduction, ce type de contrat n'est pas classé en tant que "franchise"). Plus souvent – et c'est généralement ce qui se passe avec l'octroi de franchises ferroviaires – un contrat à "subvention minimale" est signé ; le franchiseur transfère le risque en matière de recettes à l'adjudicataire. Par rapport aux coûts, les recettes sont très imprévisibles. C'est particulièrement le cas avec les services ferroviaires voyageurs – peut-être des facteurs exogènes auront-ils un effet néfaste sur le taux de fréquentation ou peut-être les initiatives des franchisés engendreront-elles l'augmentation de trafic prévue.

Il va sans dire que moins le franchisé prend d'initiatives, moins le risque sera élevé. Autrement dit, lorsque le franchiseur fixe très rigoureusement le contrat, cela limite la prise de risque du soumissionnaire lui-même. Cela rend l'activité plus intéressante pour les éventuels soumissionnaires. Ainsi, comme l'indique Toner, plus le contrat est précis (fréquences et tarifs des services par exemple), plus les offres seront importantes et moins le prix sera élevé. Mais cela a un prix :

... Plus les éléments du contrat sont fermes, moins il y a de possibilités d'innovations axées sur le marché et moins il y a de souplesse pour réagir aux conditions changeantes du marché. (Toner, 2001, p. 7).

Ces conditions aléatoires du marché doivent être prises en compte lors de l'établissement du contrat car des conditions changeantes peuvent être aussi peu souhaitables pour le franchiseur que pour le franchisé. Ainsi, comme l'indique Goldberg :

Un contrat comporte généralement la projection d'échanges dans le futur... La conclusion d'un contrat imposera généralement des restrictions sur les possibilités futures des parties contractantes. La liberté contractuelle est la liberté d'imposer des restrictions sur le comportement futur de quelqu'un. (Goldberg 1976, p. 428).

Gómez-Ibáñez cite l'exemple du franchisage des services voyageurs urbains à Buenos Aires. L'augmentation du trafic a été considérablement plus grande que ce qui avait été prévu, alors que les pouvoirs publics étaient confrontés à des difficultés budgétaires inattendues. Le contrat était insuffisant puisque les chemins de fer franchisés exigeaient maintenant plus d'investissements que ceux qui avaient été décidés, et les pouvoirs publics étaient incapables de remplir leurs engagements en termes de subventions. Les pouvoirs publics n'ont pas honoré leurs engagements en termes de paiements aux franchisés. (Gómez-Ibáñez 2003, pages 105–06)

Williamson (1976, p. 79) identifie trois formes de contrats de franchise conçus pour surmonter des événements inattendus (incertains) :

- Des contrats “définitifs” qui prévoient dès le départ des mécanismes pour la prise en charge d'événements futurs.
- Des contrats “de longue durée incomplets” qui prévoient que les événements inattendus sont pris en compte lors d'une nouvelle négociation, moyennant des pénalités.
- Des contrats “de courte durée renouvelables”, qui prévoient que les événements inattendus sont pris en compte lors de l'étape du renouvellement de franchise.

Le cahier des charges “définitif” lie les deux parties au contrat. Dans la mesure où les termes du contrat s'efforcent de couvrir tous les événements probables, ils seront relativement difficiles à assurer et peuvent condamner le franchiseur ou le franchisé à des résultats non souhaitables. Inversement, les contrats à plus court terme renouvelables engendrent plus régulièrement des frais d'appel d'offres et peuvent limiter l'engagement du franchisé (notamment par moins d'investissements) dans l'activité.¹⁸

Plus généralement, cependant, et quelle que soit la durée de la franchise qui est adoptée, il est plausible qu'à un moment donné le franchiseur souhaite apporter des changements au contrat, afin de tenir compte d'événements imprévus tels que (dans le cas des services ferroviaires) l'émergence d'une demande considérablement différente de celle prévue aux termes du contrat. De la même manière, le

franchisé peut juger que du fait d’événements échappant à son contrôle, il n’est pas à même de réaliser les économies de coûts (ou les gains d’efficacité) et l’augmentation des recettes sur lesquelles s’appuie son plan d’entreprise.

Étant donné que des événements “inattendus” de ce type sont, dans leur définition même, aléatoires, plus la durée de la franchise est longue, plus il est probable que le franchiseur ou le franchisé cherche à renégocier les termes du contrat. Le fait que de tels événements n’auraient pu être prévus est important. Si d’autres entreprises (en particulier les entreprises qui présentent une offre de fourniture des services) jugent que l’événement inattendu qui survient est le fruit de l’offre volontairement ou involontairement trop basse de l’opérateur historique, cela peut encourager d’autres franchises (ou soumissionnaires potentiels) à présenter des offres imprudentes ou à accepter des conditions non viables, pensant que leur contrat pourra être renégocié – il s’agit du comportement de risque moral examiné plus tôt. Demsetz laisse entendre que des pénalités peuvent être prévues en cas de demande de renégociation, afin de décourager ce comportement. (Demsetz 1968, p. 64).¹⁹

Il peut être préférable, étant donné l’hostilité des entreprises au risque d’événements inattendus, que tous les imprévus ne figurent pas au contrat – il s’agit du contrat “de longue durée incomplet”. Si on privilégie des franchises de longue durée (ou si on l’estime nécessaire, pour différentes raisons), il y existe différentes manières de gérer l’incertitude dès le départ, ou pendant la durée de la franchise :

- **Cluses de résiliation.** Les parties contractantes peuvent convenir à l’avance de prévoir au contrat des clauses de résiliation. Cela permet à chaque partie de choisir de ne pas prendre de nouveaux engagements, moyennant des indemnités relativement faibles.
- **Révision de contrat négociée.** Une fois encore, il est possible que ce type de contrats ouverts encourage un adjudicataire à demander une renégociation (une stratégie parfois dite du “leurre tactique»), sachant que le franchiseur souhaitera éviter le coût et l’interruption d’un nouvel appel à la concurrence. Les mécanismes de rétorsion du franchiseur face à ce type de chantage peuvent inclure des clauses de pénalité et des menaces d’octroi de cette franchise (ou d’autres franchises) à d’autres entreprises lorsque le moment de renouveler la franchise sera venu.
- **Participation aux bénéfices.** Une forme de contrat prévoyant le partage des bénéfices qui découleraient des conditions révisées (comme les recettes générées par l’exploitation de services ferroviaires supplémentaires) pourrait être établie.
- **Marchés au prix de revient majoré.** Lorsqu’une incertitude considérable pèse sur les contrats, la rémunération peut être basée sur une formule du “prix de revient majoré” plutôt que sur une redevance fixe. Williamson indique cependant que cette approche comporte de très graves problèmes de frais d’audit et instaure des “incitations négatives”. (Demsetz 1968, p. 82).

Williamson ajoute que les contrats tels que les “marchés au prix de revient majoré” commencent à ressembler de près à ceux qui sont associés à la réglementation des monopoles. Inévitablement, quelle que soit l’approche adoptée, plus le degré d’incertitude est élevé, plus il est probable que les contrats s’orientent vers des caractéristiques réglementaires. En effet, en ce qui concerne les contrats de longue durée incomplets (qui sont plus probables lorsque les niveaux d’incertitude sont relativement élevés), Viscusi, *et. al.*, estiment que :

... Les appels d'offres pour l'octroi de franchises se distinguent de la réglementation par leur niveau et non leur type...avec l'introduction de la qualité du produit et de l'incertitude, les appels d'offres concernant des franchises s'apparentent de plus en plus à de la réglementation. Les avantages apparents des appels d'offres pour l'octroi de franchises se font moins exceptionnels. (Viscusi *et. al.* 2000, p. 409).

Mais même avec un contrat qui ressemble à un cahier des charges réglementaire, le contrat garantira-t-il que le franchisé assume bien le risque ? Selon Williamson, en raison des frais de renouvellement de franchise et des éventuels frais de justice, le franchiseur est peu enclin à laisser les franchisés faire faillite, ce qui encourage le contrôle. Par conséquent, "...cette mesure lie l'adjudicataire et l'organisme franchiseur dans une relation quasi-réglementaire". (Williamson 1976, p. 83) Pour en revenir à l'essentiel, cependant, une telle relation compromet l'objectif d'origine du transfert de risque. Le risque n'étant pas transféré, les stratégies d'appel d'offres sont faussées et les incitations à la performance sont compromises. Kain (2002) a examiné cette stratégie dans le cadre de l'octroi par la Grande-Bretagne du contrat *Private Finance Initiative (PFI)* relatif au *Channel Tunnel Rail Link*, notant que les pouvoirs publics ont dû assumer de lourds coûts de transaction irrécupérables (dus aux frais d'adjudication) et ont en substance garanti les risques commerciaux de l'adjudicataire. Cela a donné lieu à des offres tactiques. Ainsi, après avoir établi un accord qui ne transférerait pas le risque :

... Le partenaire privé savait qu'il pourrait crier "misère" impunément en raison de l'astreinte financière représentée par les dettes accumulées [du partenaire privé qui incomberaient aux pouvoirs publics] et des lourds frais de transaction *PFI* d'un nouvel appel d'offres. Le partenaire privé pouvait solliciter une renégociation après s'être solidement établi. (Kain 2002, pp. 57-58).

La conception et la mise en oeuvre d'une franchise suscitent des questions générales, à savoir quel risque peut être transféré, quelle procédure permet de le transférer, et s'il peut, dans les faits, être transféré avec succès. Comme l'illustre ici l'exemple du *PFI*, les pouvoirs publics peuvent chercher à éviter les frais d'adjudication élevés (dont les frais liés à la durée/ au retard) par le biais de la renégociation. Un autre facteur qui peut affecter un transfert de risque réussi est l'"intérêt public" : il est possible que les pouvoirs publics renflouent une entreprise si sa faillite devait conduire à une interruption de service. Il faut en tenir compte pour le franchisage des chemins de fer et nous l'examinerons plus en détail par la suite.

Expériences de la Grande-Bretagne en matière d'octroi de franchises ferroviaires

Dans la présente section, je m'intéresse aux expériences de la Grande-Bretagne en matière d'octroi de franchises de services ferroviaires voyageurs. Le franchisage faisait suite à une période de restructuration de British Rail (BR). Au cours des années 80, BR a été divisée en trois activités voyageurs, ou "secteurs" : *InterCity* [activités grandes lignes à haute vitesse], *Network SouthEast* [NSE, desservant Londres et les *Home Counties*, constitué essentiellement du trafic de banlieue] et *Regional Railways* [services provinciaux et ruraux]. Au début des années 90, la séparation a été formalisée, les trois secteurs constituant trois activités intégrées verticalement (trains et voies) sous l'égide de BR. Cette structure venait à peine d'être mise en place lorsque les pouvoirs publics ont décidé de séparer verticalement l'activité, Railtrack (Network Rail désormais) étant responsable de la gestion de l'infrastructure et de la vente de l'accès aux voies aux exploitants d'activités voyageurs et fret (activités relatives aux infrastructures).²⁰ Les activités voyageurs ont été divisées en 25 *Train*

Operating Companies (TOC) d'État "virtuelles", reposant sur 19 centres de profit de BR (qui étaient pour l'essentiel des sous-ensembles des trois secteurs voyageurs).

Les TOC ont été transférées au secteur privé sous la forme de franchises. L'adjudication des TOC a commencé en 1995, *seules* les offres d'entreprises privées étant sollicitées – le responsable de l'octroi des franchises n'a pas autorisé BR à faire une offre. La première TOC franchisée a commencé à fonctionner en février 1996. En avril 1997, tous les services de BR avaient été franchisés.

La première partie de cette section prépare le terrain pour l'analyse de la politique d'octroi et de mise en œuvre de franchises en cherchant à savoir si les franchises ont atteint leurs objectifs. Les sections suivantes envisagent en quoi les politiques de franchisage ont évolué avec les expériences, examinent les objectifs des franchises, l'évaluation des offres, le marché de la franchise, les frais de transaction des appels à la concurrence, le degré de liberté d'action du franchisé en matière de services et s'intéressent à la portée du transfert du risque et de l'incertitude.

Le franchisage des chemins de fer a-t-il atteint ses objectifs ?

Si l'on s'intéresse à l'objectif premier du franchisage – assurer les services ferroviaires voyageurs à un coût moindre pour le ministère des Finances – il semble que les coûts (dont la mise à disposition des infrastructures) aient augmenté. En ce qui concerne la totalité des chemins de fer qui constituaient "BR", l'estimation brute réalisée à la fin des années 90 a conclu que le coût avait doublé, mais on ignore si cela rend compte de l'expansion des services ferroviaires voyageurs (avec 17.7 % de kilomètres en plus parcourus en 2002-2003 par rapport à 1996-1997). Sans pour autant remettre en cause cette estimation, Welsby et Nichols font valoir que :

La privatisation a fondamentalement modifié les flux financiers au sein du système, de sorte que de bien des manières ils se rapprochent maintenant davantage des frais économiques à long terme, dans le sens où il faudrait que les subventions tiennent compte maintenant du coût d'opportunité du capital, ce qui n'était pas le cas auparavant. (Welsby et Nichols 1999, p. 75).

Qu'en est-il des promesses de gains du franchisage des services ferroviaires voyageurs ? Les subventions nettes (nominales) aux franchisés ont baissé, passant de 2 milliards de livres en 1996-97, à 0.9 milliard de livres en 2002-2003 (Kain 1998, p. 257). Du fait de l'accroissement de la prestation de services des franchises, qui s'est accompagné d'une demande croissante, de nouveau matériel roulant et dans un contexte de frais d'infrastructures croissants, il n'existe pas de réponse ferme.

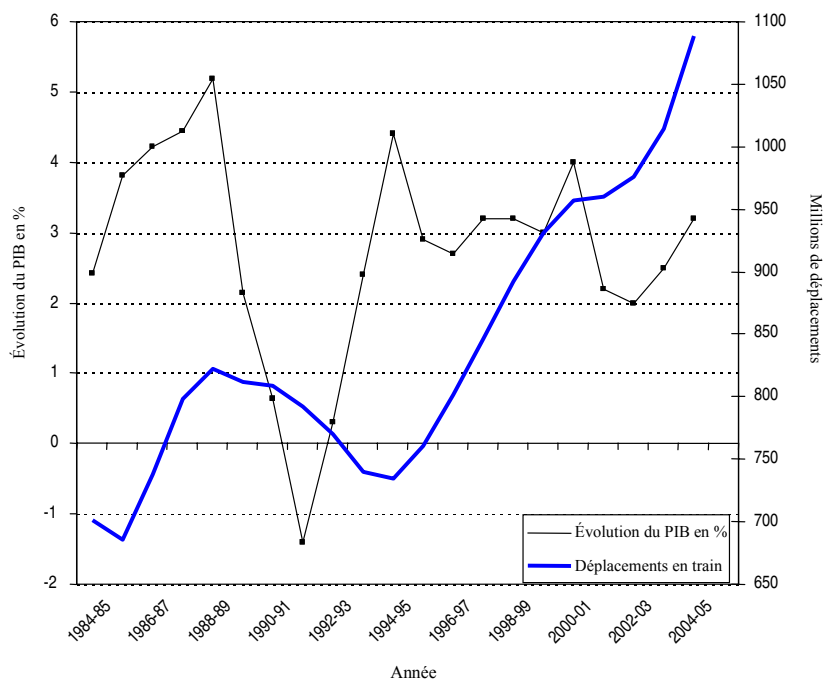
Nous pouvons cependant formuler quelques observations et conclusions claires. L'industrie des services ferroviaires voyageurs est prospère depuis son franchisage. La *SRA* indique que :

Depuis 1994-1995, la prospérité économique croissante a engendré la croissance la plus longue et la plus soutenue dans l'utilisation du chemin de fer pour le transport de voyageurs des 50 dernières années – 36 % en sept ans, entre 1994-1995 et 2001-2002. ... Une forte croissance de l'emploi à Londres (17 % depuis 1994), l'augmentation des embouteillages routiers, une politique tarifaire qui a engendré une baisse en termes réels des tarifs réglementés et l'augmentation du prix des carburants à la fin des années 90 ont tous joué un rôle crucial. Même si certains marchés ferroviaires ont affiché de mauvais résultats récemment, la croissance globale s'est poursuivie, plus lentement cependant.²¹ (SRA 2003, p. 24).

L'augmentation à long terme des déplacements de voyageurs et l'évolution de la croissance économique (PIB) sont illustrées dans la figure 1, qui met clairement en évidence le lien entre la croissance du taux de fréquentation et l'activité économique.

Il est intéressant de constater ici que le franchiseur attribue la croissance du trafic à des facteurs *exogènes* plutôt qu'à la perspicacité managériale et entrepreneuriale des franchisés. L'interprétation du franchiseur ne dit sans aucun doute pas tout, mais la qualité de service s'étant améliorée de deux manières importantes – fréquence de service accrue et nouveau matériel roulant. Comme le montre la colonne 9 du tableau 3, 17.7 % de kilomètres en plus ont été parcourus par les trains en 2002–2003 par rapport à 1996–1997. De plus, en juin 2003, du nouveau matériel roulant pour voyageurs comportant 4 385 véhicules avait été commandé ou livré, pour l'essentiel par le biais de sociétés de location ; cela représentait 38 % du parc existant pendant la dernière année d'exploitation par BR (11 483 véhicules). (Rail Business Intelligence 2003, Issue 200 supplement p. 4 ; Ministère des Transports 2005, p. 107). Mais ces améliorations dans les services faisaient partie, à *des degrés variables*, des obligations du contrat de franchise, qui de ce fait a reçu des subventions plus élevées pour remplir cette mission. (Voir la note 46 pour une illustration de l'impact de telles missions sur les paiements de subventions.) Cela signifie que dans la mesure où les facteurs endogènes – amélioration des services – sous-tendent cette augmentation de trafic, cela tient beaucoup au fait que le Trésor est plus libéral en ce qui concerne les paiements de subventions.

Figure 1. **Déplacements de voyageurs avec les chemins de fer franchisés et évolution du PIB**



Source : Ministère des Transports, *Transport statistics Great Britain* (différentes éditions).

Cependant, dans la mesure où la fréquence des services était le fruit d'une décision unilatérale du franchisé, elle n'en impliquait pas moins des frais. Si l'on compare le trafic prospère et l'évolution des recettes avec l'évolution des coûts, on constate que le franchisage *n'est pas* parvenu à remplir ses promesses en termes d'améliorations de l'activité. Cela peut s'expliquer par le fait que les TOC ont

poursuivi des recettes en renforçant des services ferroviaires qui absorbaient davantage de ressources, c'est-à-dire que leurs coûts marginaux étaient élevés. Les résultats financiers des franchises sont résumés dans le tableau 4. Ainsi :

- En valeur nominale, l'augmentation des recettes constatée a été exceptionnelle. Si l'on tient compte de l'augmentation exogène exceptionnelle (et inattendue) du trafic, les recettes globales pour les TOC ont augmenté de 25.8 % entre 1997-1998 et 2001-2002 (SRA 2003d, p. 10) En effet, l'augmentation globale des recettes pour les trois secteurs d'activité (InterCity, London & South East, Regional) a *dépassé* les projections d'augmentation de recettes des offres – voir la figure 2.²²
- Cependant, comme la *SRA* l'a mis en lumière en 2003 (SRA 2003, pages 48–49), les pertes ont affiché une tendance à la hausse analogue. Les “dépenses de personnel” et d’“autres frais” ont connu une *hausse* de 24.5 % pour la même période.²³ Toutefois, il ne suffisait généralement pas simplement d'harmoniser taux d'augmentation des coûts et taux d'augmentation des recettes pour assurer la stabilité de l'activité, ne serait-ce que parce que, pour un certain nombre de TOC, le niveau consacré aux frais d'exploitation était considérablement supérieur aux recettes. Par exemple, les recettes du trafic voyageurs de *Scotrail* en 1996/1997 s'élevaient à 118 millions de livres mais les frais atteignaient 363 millions de livres de sorte que, par exemple, une augmentation de 10 % des recettes aurait représenté 11.8 millions de livres mais une augmentation de 10 % des frais aurait représenté 36.3 millions de livres. Toutes choses égales d'ailleurs, la performance financière de certaines TOC se serait donc considérablement dégradée.

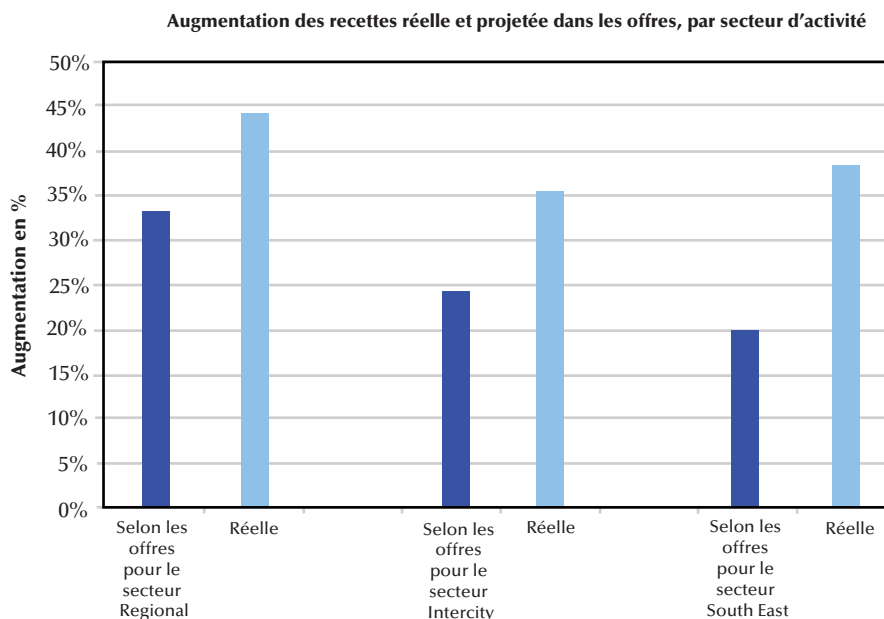
Mais toutes choses ne sont pas égales d'ailleurs, les frais croissants et les subventions en baisse exerçant un mouvement de tenailles sur la viabilité des entreprises. Beaucoup d'adjudicataires s'étaient employés les dernières années à fonctionner avec considérablement moins de subventions – 41 % de subventions en moins pour la période 1997–1998 et 2001–2002 – voir les lignes 8b et 9 du tableau 4.²⁴ Pour les TOC globalement, le coefficient d'exploitation (coûts par rapport aux recettes, ligne 11) s'est donc détérioré.

Certaines franchises avaient accepté des réductions relativement prudentes des subventions et d'autres des réductions bien supérieures à 41 %. Le tableau 2 décrit les améliorations très ambitieuses en termes de résultats que de nombreuses franchises s'étaient engagées à atteindre. Elles n'ont pas réalisé ces améliorations parce que, malgré l'augmentation des recettes de source exogène, l'inflation des coûts a été considérable. Ainsi, en janvier 2003, le franchiseur indiquait que les bénéfices attendus du franchisage n'étaient pas atteints et qu'un nombre important de TOC avait renégocié les conditions des contrats de franchise convenus :

Plus d'un tiers des TOC fonctionne maintenant dans le cadre de contrats de gestion ou d'autres dispositifs spéciaux au titre desquels les franchises bénéficient d'aides plus importantes et supportent considérablement moins de risques qu'avec les accords d'origine. De ce fait l'avantage que l'État retirait à l'origine de la privatisation ne fait pas le poids devant la nécessité d'accroître le niveau des aides. (SRA 2003, p. 47).

Le statut financier des contrats de franchise d'origine est recensé dans le tableau 2. C'est dans ce contexte que nous examinons maintenant la politique de franchisage de la Grande-Bretagne, sa mise au point et son application.

Figure 2. Augmentation des recettes réelle et projetée dans les offres, par secteur d'activité



Source: SRA, analyse de KPMG

Source : SRA 2002, p. 6.

Tour d'horizon de la politique de franchisage

À la suite de sa réélection en 1992, le gouvernement de John Major s'est attelé à la privatisation de British Rail (BR), la dernière activité importante appartenant encore à l'État. Les droits de propriété des infrastructures ferroviaires ont été transférés à une nouvelle entité, Railtrack, qui a cependant été placée sous administration en 2001. En 2002, les actifs ont été transférés à Network Rail (NR), une entreprise publique "sans but lucratif" garantie par l'État. Le matériel roulant des trains de voyageurs a été transféré à trois nouvelles entreprises de location de matériel roulant ("ROSCO") qui ont alors été privatisées.

Les services d'infrastructure du transport ferroviaire de voyageurs ont été franchisés en Grande-Bretagne. L'organisme chargé de piloter le franchisage était l'*Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF)*. Il était avant tout responsable de l'organisation des adjudications de franchises et du contrôle du respect des termes du contrat par la suite. Après l'élection du gouvernement travailliste, l'OPRAF est devenu la *Shadow Strategic Rail Authority* (le qualificatif "shadow" – fantôme – étant abandonné après le vote du texte législatif d'habilitation en 2000). La SRA représentait plus qu'un simple changement de nom pour l'OPRAF. Comme nous le verrons plus bas, la SRA devait avoir un rôle "stratégique" plus important. Cela consistait notamment à s'assurer que des investissements dans la franchise étaient bien réalisés et que l'utilisation de la capacité des voies était optimisée et à garantir une définition plus rigoureuse des services et du matériel roulant – ce qui s'apparente à un rôle réglementaire. En 2005, le rôle de la SRA a été incorporé dans le Ministère des Transports.

La décision des pouvoirs publics d'utiliser le dispositif de franchisage des services n'était pas surprenante. Le franchisage des monopoles naturels a été adopté dans différentes industries, comme la

loterie nationale britannique, la téléphonie mobile 3G et les licences de radiodiffusion de télévision et, depuis le début des années 70 aux États-Unis, les services de télévision par le câble.

Ces autres franchises publiques comportent, à des degrés variables, deux caractéristiques de l’appel à la concurrence pour l’octroi de franchises ferroviaires. Les franchises publiques présentent généralement un élément d’”intérêt public” qui s’intègre dans le cahier des charges de la franchise. Par exemple, les licences de télévision comportent souvent un aspect qualitatif relatif à la prestation du service, des types de programmes et des “qualités” donnés étant spécifiés. En ce qui concerne les trains de voyageurs, on peut estimer que les pouvoirs publics ont tout intérêt d’un point de vue politique à s’assurer que les franchises fournissent certains niveaux minimums de service. Ainsi, même si les franchisés sont tenus de faire preuve d’un certain discernement entrepreneurial dans la fourniture des services, les contrats n’en exigent pas moins des TOC qu’elles fournissent des niveaux de service minimum précis. En moyenne, ces *Passenger Service Requirement* (PSR) concernaient environ entre 75 % et 90 % des horaires de BR.

La deuxième caractéristique connexe du franchisage des chemins de fer, qui la distingue de la plupart des autres franchises publiques, est que, étant donné les niveaux de trafic et de recettes du moment, la plupart des exploitations génèrent des recettes insuffisantes pour couvrir leurs coûts, en particulier parce que ceux-ci correspondent aux frais d’accès “commercial” aux voies et aux frais de location du matériel roulant. Ainsi, dans la plupart des cas, les critères *prédominants* pour le choix de l’entreprise adjudicataire ne reposaient pas sur l’*offre la plus élevée* mais, plutôt, sur l’identification de l’entreprise qui proposait d’exploiter une activité donnée moyennant la subvention la plus faible.

L’appel à la concurrence pour l’octroi de franchises présente les caractéristiques essentielles suivantes :

- Afin de susciter l’intérêt pour les appels d’offres, d’abaisser les obstacles potentiels à l’entrée, de freiner les avantages de l’opérateur historique et de faciliter le transfert de biens corporels lors de l’étape du renouvellement d’une franchise, les biens corporels ont été vendus à d’autres entités, qui proposent alors l’utilisation ou la location de ces ressources. Il en résulte donc entre autres que, si le chiffre d’affaires total de l’industrie se situe entre 4 milliards et 5 milliards de livres, le niveau d’endettement des franchisés est inférieur à 200 millions de livres. (NERA 2004, p. 19). Ainsi, en étant propriétaires d’un minimum d’actifs, les franchisés.
 - Paient une redevance d’accès au réseau à Network Rail (NR).
 - Louent les gares, qui appartiennent à NR (sauf à Londres, même si NR gère encore la plupart des terminaux).
 - Louent le matériel roulant aux ROSCO.²⁵
 - *Reprennent* l’activité d’une TOC des pouvoirs publics/du précédent prestataire historique pour un montant dérisoire – et, point capital, avec cette acquisition ils reprennent le personnel du précédent exploitant.
- La plupart des franchises d’origine ont été octroyées pour une période de 7 ans mais les TOC contraintes de louer une grande quantité de nouveau matériel roulant se sont vu accorder des franchises pouvant aller jusqu’à 15 ans.

- La franchise sera généralement octroyée au soumissionnaire sollicitant la subvention globale la plus faible (mesurée en valeur actualisée nette, VAN) pour la durée de la franchise, mais un soumissionnaire proposant des avantages supplémentaires en termes de services pourrait orienter sur les résultats.
- En échange des subventions, le franchisé assume les risques de recettes.

Si le franchisage par les pouvoirs publics de la prestation d'autres services a fourni des principes pour la mise au point des franchises ferroviaires, les services ferroviaires de transport de voyageurs ont leur propre manière de concilier intérêt public, prise de risque et incitations. Étant donné la rareté des exemples comparables de franchisage des chemins de fer pour le transport de voyageurs dans d'autres pays, le projet d'octroi de franchises ferroviaires britanniques a commencé dans des terres inexploitées. Nous pouvons identifier trois phases dans la manière dont la politique et le projet de franchisage ont évolué après la période initiale.

Phase I - Contrats de courte durée, faible spécification, transfert de risque élevé (1995–1998)

Les premiers contrats se caractérisaient par le fait que l'on estimait à l'époque que les exploitants pouvaient considérablement réduire leur besoin de subventions dans le temps. Ces perspectives haussières présidaient à l'octroi des contrats et reposaient sur le sentiment qu'il était possible de parvenir à des gains d'efficacité, à une augmentation du trafic et des recettes importants. Par conséquent, les entreprises s'engageaient à fournir les services PSR (et autres), généralement suivant un profil de subvention annuel à la baisse et une redevance en hausse.

Les activités franchisées étaient protégées contre la concurrence directe d'autres nouveaux opérateurs tiers qui, à défaut, auraient pu "trier" les activités les plus lucratives des franchises. Cette "maîtrise" de la concurrence devait être progressivement éliminée au cours de la période 1998-2002. Elle avait pour but de donner une période de répit aux TOC afin qu'elles parviennent à des gains d'efficacité et à une croissance des recettes. De plus, la maîtrise de la concurrence réduisait le risque en matière de recettes des franchisés : ils avaient une plus grande certitude quant au flux de recettes, ce qui se traduirait par l'incorporation d'une prime de risque inférieure à la subvention de la franchise.

Phase II - Contrats de longue durée, spécification de qualité supérieure, transfert de risque élevé (1998-2002)

Jusqu'à son élection en 1997, l'opposition travailliste était hostile à la privatisation des chemins de fer, y compris sous la forme de franchises. Cependant, la totalité des 25 contrats de franchise courait déjà lorsque les travaillistes sont arrivés au pouvoir en mai 1997. Par la suite, pourtant, le gouvernement travailliste a adopté le système des franchises, qui est devenu une pierre angulaire de sa politique des transports, comme l'annonçait son Livre blanc sur les transports de 1998.²⁶

Ce Livre blanc a conduit à la politique d'octroi de franchises (que je qualifie) de "phase II". Le Livre blanc pointait du doigt des défaillances dans le mode de franchisage et mettait particulièrement l'accent sur la spécification de service, sur les incitations à investir et sur les offres globales de services :

- **Des niveaux de service variables.** Les contrats de franchise ne prévoyaient pas de mécanismes qui permettraient au franchiseur de relever la qualité de service. Les pouvoirs

publics jugeaient la qualité de service insuffisante. Cependant, rien dans les contrats ne pouvait contraindre les TOC à relever leur qualité.

- **Incitations à investir.** À l'époque du Livre blanc, peu d'éléments d'appréciation indiquaient que les franchisés s'engageaient dans la location de nouveau matériel roulant. Avec la croissance économique inattendue, il est devenu plus urgent de mettre en oeuvre une politique des transports qui impliquerait de nouveaux investissements : des investissements dans les chemins de fer étaient nécessaires pour montrer que les pouvoirs publics proposaient une solution de rechange viable aux embouteillages routiers (aggravés par la croissance économique). Les pouvoirs publics estimaient que "les franchises de courte durée entravaient la planification et les investissements à long terme des exploitants. (paragraphe 6.7, cité dans House Of Commons Select Committee on Transport, Local Government and the Regions 2002, paragraphe 12) La politique était donc d'établir des franchises de plus longue durée. Les plus longues durées avaient pour but d'encourager les franchisés à s'engager dans des contrats de location de nouveau matériel roulant de longue durée pour encourager l'investissement en allongeant la période d'amortissement d'autres investissements à long terme. Dans le même ordre d'idées, la SRA estimant que les plus grandes entreprises avaient de plus gros moyens pour financer des investissements, elle a indiqué qu'elle orienterait son choix vers les soumissionnaires les plus importants.
- **Regroupement de franchises.** Les objectifs de qualité et d'investissement exigeant de mettre fin aux contrats de franchise de façon précoce, il fallait saisir cette occasion pour repenser un certain nombre d'offres globales de services composant chacune des TOC. Cela passait notamment par le renforcement de la cohésion géographique des services. Par exemple, cette phase a donné naissance aux franchises *Welsh and Borders* et *Wessex*. L'établissement d'une franchise en fonction d'un axe de service, le *TransPennine Express*, ne correspondait pas tout à fait à cette orientation.²⁷

Cependant, à moins qu'il ne soit possible de négocier des évolutions des franchises existantes, les nouvelles mesures ne seraient effectives qu'après un délai considérable car les franchises courraient encore pendant un certain nombre d'années. Ainsi, au lieu de chercher à renégocier les termes de la franchise, il a été demandé au franchiseur de procéder au renouvellement de l'ensemble des franchises, en commençant par les contrats qui devaient expirer au cours de la période 2001-2004.

Il convient de signaler qu'une autre question d'orientation majeure s'est posée aux pouvoirs publics. Étant donné la nature trop optimiste de nombre des plans d'entreprise des TOC, des crises financières ont éclaté dans un certain nombre de TOC, les subventions en baisse commençant à affecter les finances des franchisés. Le renouvellement des franchises donnerait à ces TOC la possibilité de se sortir de ces contrats ruineux et permettrait au franchiseur d'éviter de renflouer les franchises ou d'y mettre fin. En effet, si le renouvellement des franchises affichait des objectifs déclarés en termes d'investissements et de qualité, Affuso et Newbery parlent de l'objectif du renouvellement des franchises comme d'une "...phase de *remplacement* du contrat (ce qui correspond à une renégociation mais qui porte un nom plus neutre) qui a pour but de modifier certaines conditions contractuelles" (Affuso et Newbery 2004, p. 393).

Cependant, malgré des efforts considérables déployés au cours de la période 1998-2002, une seule franchise (*Chiltern Railways*) a été renégociée. En effet, la commission spéciale de la Chambre des communes chargée des transports a indiqué qu'à la fin du mois de décembre 2001, aucune des

18 franchises de TOC de courte durée n'avait fait l'objet d'un renouvellement et que "le programme de renouvellement des franchises pataugeait". (*Ibidem*, paragraphe 18).

D'autres problèmes importants rendaient le renouvellement difficile :

- Railtrack a été placée sous administration une année après que l'accident de Hatfield de 2000 a généré une agitation considérable dans le secteur et braqué les projecteurs sur la qualité des infrastructures de gestion de Railtrack. L'incertitude que cela a entraîné aurait rendu difficile l'établissement de nouvelles franchises de longue durée concrétisant des améliorations de l'infrastructure.
- Les pouvoirs publics, représentés par le Ministère des Transports, étaient peu disposés à approuver l'octroi de la nouvelle franchise *InterCity East Coast* de 20 ans. Le PDG de la SRA de l'époque concluait qu'il s'agissait d'une "source majeure de difficultés" (House of Commons Select Committee on Transport, Local Government and the Regions 2002).

En juillet 2001, les pouvoirs publics ont changé de cap, en s'orientant vers une prolongation de deux ans des franchises, le Secrétaire d'État déclarant que le renouvellement précoce des franchises devrait être "...l'exception plutôt que la règle". (*Ibidem*, paragraphe 21) À cette époque la politique de franchisage faisait clairement l'objet d'une nouvelle réflexion.

Phase III - Contrats de courte durée, renouvelables, spécification élevée, transfert de risque faible (2002 et au-delà)

Les nouvelles orientations ont été exposées dans le plan stratégique de la SRA pour 2003. Une fois encore le but était de définir des niveaux de performance et des niveaux de service plus élevés et en hausse ; le transfert de risque était réduit, les franchises revenaient à des courtes durées (avec possibilité de prolongation en cas de bonne performance) et, une fois encore, les offres globales de services étaient envisagées. Les nouvelles mesures ont accru la portée de la "microgestion" des franchises, notamment en ce qui concerne la spécification de service et la supervision financière.

La politique de la phase III était une réponse à la performance financière en baisse des franchises. Si le déraillement de Hatfield en octobre 2000 a entraîné une perturbation généralisée du trafic et des pertes financières pour les TOC, il n'a fait que renforcer et accélérer la crise financière à laquelle étaient déjà confrontés un grand nombre de TOC.²⁸ Cette situation est le fruit d'une mauvaise gestion financière (que nous avons étudié auparavant). Le plan stratégique de la SRA pour 2003 mettait en évidence la baisse permanente de la performance des TOC et de la qualité des services et les coûts en hausse de la fourniture des services voyageurs (et des infrastructures ferroviaires). (SRA 2003, p. 10) Les nouvelles orientations cherchaient à remédier à ce que le PDG de la SRA considérait comme "...un accord de franchise fondamentalement inadapté" (*Hansard*, 26 février 2003, paragraphe 642). Les principaux changements sont donc les suivants :

- **Partage des recettes (et des bénéfices)** Ce qui distingue considérablement la Phase III des mesures antérieures, c'est que le risque en matière de recettes est maintenant partagé avec le franchiseur ; les bénéfices aussi peuvent être partagés.²⁹ Le franchiseur compte pour une part du "déficit de recettes" et reçoit une part des "recettes excédentaires". En un sens, cette politique formalise ce que le franchiseur faisait déjà pour combler les pertes lorsque les TOC devaient faire face à des pertes.³⁰

- **Supervision de l’activité** Pour justifier le renflouement des recettes des TOC en cas de déficits, le franchiseur surveille de près les coûts des TOC. Ce faisant, cependant, il est revenu à un système de recettes ou de bénéfices réglementaires, ou à la relation mandant–mandataire qui était à la base du contrat de fourniture de British Rail avec les pouvoirs publics – dont le système de franchisage devait permettre de se dispenser.
- **Spécification des services** Point capital, la politique de la phase III considérait que le rôle du franchiseur était celui de “...responsable stratégique de la spécification des services ferroviaires” (SRA 2003, p. 12). C’est un retour à la planification centrale (par les pouvoirs publics), à la place, par exemple, d’une “hausse inattendue des services [qui] a engendré un encombrement des voies à des emplacements déterminants”.³¹ (*Ibidem*, p. 62) Ainsi, si la SRA a déclaré ne pas “...souhaiter étouffer le discernement du secteur privé avec la *microgestion*” (SRA novembre 2002), c’est exactement ce qu’entraîne sa stratégie. La SRA, et son successeur, le Ministère des Transports (DfT), procèdent à l’évaluation comparative des TOC, définissent les niveaux de service, les horaires, l’équipement et les normes, déterminent et contrôlent les modèles financiers et interviennent dans l’activité en cas de dérive importante des coûts.³²
- **Durée de la franchise** La politique de la phase III revient en arrière s’agissant de la durée de la franchise. Avec la livraison de nouveau matériel roulant (même si l’obstacle apparent des franchises “de courte durée” demeure), il n’est peut-être pas surprenant que les franchises de “courte durée” n’aient pas été considérées comme des obstacles à des engagements à long terme. Ainsi, la politique en matière de franchises a consisté à revenir à une durée courte (environ sept ans), les éventuelles prolongations étant cependant signalées dès le départ.
- **Regroupement de franchises** Le regroupement de franchises continue d’être examiné et restructuré. La CEMT (2005, p. 54) soutient que l’argument principal en faveur de la procédure d’appel d’offres est qu’elle “...présERVE l’existence d’un réseau de services intégré”. Néanmoins, en Grande-Bretagne, cette “intégration” a été quelque peu insuffisante et le franchisage de la phase III cherche une nouvelle fois à reformuler les offres globales de services. La reformulation des orientations vise une fois encore à remédier à l’utilisation inefficace de la capacité des voies et aux difficultés à résoudre les différences entre les TOC au niveau de leurs interfaces opérationnelles. Par exemple, lorsque les services qui desservent un terminal londonien sont gérés par une seule TOC, on estime que l’exploitant aura plus de facilité à résoudre les conflits au sein de l’organisation. Ainsi, en reconfigurant le regroupement de franchises, on pourrait améliorer l’utilisation des capacités. De ce fait, certaines franchises (notamment, *Central Trains*) sont absorbées dans des franchises voisines et dans une nouvelle franchise, *West Midlands*, tandis que d’autres franchises ont été restructurées ou fusionnées de sorte que chaque terminal londonien a uniquement une TOC. Par exemple, la franchise de “*Greater Western*” est constituée par la fusion des anciennes TOC “*Thames*”, “*Great Western*” et “*Wessex*” au départ de la gare londonienne de Paddington.

Conclusions

Les paramètres de conception du système de franchisage au cours de sa première décennie ont changé, en grande partie *en réaction* aux problèmes qui sont apparus dans la fourniture de services par des franchises. Foster, un conseiller du ministre des transports pendant la privatisation de BR, déclarait ce qui suit en 2004 :

À ce jour, les actions et les interventions ad hoc des pouvoirs publics ont généralement ajouté encore plus de confusion au système contractuel et incitatif applicable à l'industrie, ainsi que des coûts accrus, et ont réorienté l'industrie vers la nationalisation, déplaçant les risques des exploitants de l'industrie et de leurs clients aux contribuables. (Foster et Castles 2004, p. 7).

Lorsque nous nous remémorons ces réponses réactives puis nous demandons (ci-dessous) en quoi l'octroi de franchises ferroviaires n'a que très peu à voir avec les principes du franchisage, il est évident que le franchisage des *chemins de fer* est moins un "modèle" qu'une "série de tâtonnements". Nous avons constaté, par exemple, que la politique a évolué (bien que ce soit dans une direction opposée aux principes du franchisage) et que certaines spécifications de conception ont fluctué. Ces changements d'orientation étaient généralement des réactions à des erreurs de conception apparentes enracinées dans les projets de franchise d'origine – et ultérieurs. Ces changements ont engendré des appels à la concurrence répétés pour l'octroi de franchises, ou de nouveaux contrats provisoires. Cela n'aurait pas dû se produire si le système *et l'application* de l'adjudication avaient été adaptés.

Régulièrement au cours de cette première décennie les pouvoirs publics se sont efforcés de consolider les niveaux de service et la performance. Face à l'escalade des coûts des franchises, à l'encombrement du réseau et aux faillites d'un certain nombre de franchises, désormais la spécification de service est supérieure et la supervision financière plus importante – il s'agit de la microgestion – et les entreprises ont donc moins de possibilités de faire jouer leur discernement entrepreneurial. Les franchises ont connu des fluctuations considérables pendant toute leur durée, dans la mesure où de "courtes" durées ont d'abord été adoptées (avec des exceptions), puis les "longues" durées ont été jugées les plus adaptées, et où on est maintenant revenu aux "courtes" durées (avec une prolongation possible lorsque les résultats satisfont à certains critères).

Enfin, une incertitude considérable a pesé sur les offres globales judiciaires de services des franchises ou sur la taille appropriée, les centres de profit de BR, la commercialisation des produits, les terminaux régionaux et londoniens constituant tous le point de départ du regroupement des offres de services des TOC ; il en est résulté des appels à la concurrence en série pour l'octroi de franchises. Si le franchiseur a jugé nécessaire de revoir sans cesse les nouveaux regroupements de TOC – pour optimiser la capacité et apaiser les problèmes de répartition des capacités – cela signifie qu'il est plus difficile que ce que l'on croit de franchiser tout en continuant de préserver un réseau de services intégré.

Système de l'appel à la concurrence

L'octroi de franchises repose sur un système d'adjudication du droit exclusif d'exploiter des services donnés. La plupart des activités des TOC qui étaient proposées prévoyaient le paiement de subventions au franchisé plutôt que le versement de redevances aux pouvoirs publics – voir le tableau 3. Au départ, les principes suivants ont été adoptés :

- Les risques en termes de recettes et de coûts sont supportés par les franchises.
- La concurrence des tiers (hors franchises) est maîtrisée.
- Si les redevances d'accès aux voies sont réglementées par l'Inspection générale des chemins de fer britanniques, les augmentations des redevances sont pour l'essentiel compensées par des paiements supplémentaires (ou "en continu") du franchiseur.

- Les accords sur les niveaux de performance des exploitants ferroviaires, les ROSCO et le gestionnaire des infrastructures sont fixés dans des “régimes de performance”. Ces régimes formalisent l’interdépendance physique et financière entre des segments de l’industrie ferroviaire et avec le franchiseur. L’objet de ces régimes est de compenser – réduire le risque – de pertes lourdes que pourraient générer les mauvais résultats des autres acteurs de l’industrie.
- Les exploitants ferroviaires doivent accepter les risques de controverse industrielle.
- Les pouvoirs publics acceptent les risques de niveau de service – le risque que le niveau des services sous-traités (PSR) soit exigé au titre de la franchise. Les pouvoirs publics s’exposent à des pénalités élevées s’ils s’écartent de la spécification.
- Les franchisés acceptent le risque de manquement à leur contrat de service - dans le cas d’une telle défaillance, ils perdront le cautionnement, fixé à l’origine à quelque 15 % du chiffre d’affaires de la première année (et relevé par la suite).

La plupart des franchises de la Phase I ne comportaient pas de clauses de résiliation ; il s’agissait de contrats complets, même si certaines franchises étaient assorties de possibilités de prolongation de leur durée si le franchisé entreprenait des investissements spécifiés. Il était prévu à l’origine que le franchisage de la phase I inclurait une “participation aux bénéfices” - les bénéfices ou pertes “excédentaires” seraient partagés entre les parties contractantes.³³ Si les ministères concernés de l’époque y ont mis fin, cela a été introduit dans les franchises de la Phase III - avec le partage des recettes.

Procédure de l’appel d’offres

Dans la section 2, j’ai étudié les possibilités d’adjudication de franchises par appel d’offres, et j’ai fait observer que le système des enchères scellées au premier prix, en particulier, peut conduire à faire des offres trop élevées. À moins que les entreprises ne fassent des offres entreprenantes, l’adjudication de Vickrey (enchère scellée au deuxième prix) peut tempérer les effets de l’absence d’informations des enchères scellées. Affuso et Newbury indiquent que, pour l’octroi de franchises ferroviaires,

... L’idée d’origine était d’affecter l’exploitation des services ferroviaires au moyen d’une adjudication de Vickrey par offre scellée au deuxième prix au cours de laquelle chaque exploitant soumettrait un échéancier. Toutes les offres seraient alors associées et les échéanciers présentant la valeur globale la plus élevée seraient choisis. Les adjudicataires paieraient alors le deuxième prix le plus élevé. Cette option a cependant été jugée trop complexe et elle a donc été rejetée en faveur d’un système de mise en concurrence plus simple. (Affuso et Newbury 2004, p. 392).

Il convient par conséquent de signaler que l’adjudication était réalisée dans un environnement dans lequel les entreprises faisaient des offres “à l’aveugle” sans connaître les valeurs des autres entreprises, sans l’effet modérateur de l’observation du comportement de ces entreprises.

Évaluation qualitative

Comme nous l’avons vu dans la section 2, j’ai fait remarquer que l’adjudication peut prendre la forme d’adjudications formelles à l’offre la plus faible/la plus élevée, certains éléments qualitatifs de

l'offre étant quantifiés ; la procédure peut aussi être essentiellement un "concours de beauté", dans lequel les éléments qualitatifs dominent. Cependant, les éléments subjectifs du jugement qu'exigent les concours de beauté peuvent rendre l'évaluation difficile.

Si l'on ne cherche pas à savoir avec quel succès les évaluations de la Phase I ont été réalisées (notamment, la plausibilité/durabilité des plans d'entreprise), la procédure était assez simple. Les appels à la concurrence de la Phase I avaient en grande partie laissé de côté les questions de "qualité", mettant l'accent "...avant tout sur les coûts les plus bas et la somme maximum de risque que le franchisé est prêt à prendre" (SRA Nov. 2002). En principe, la qualité étant en grande partie négligée, cela aurait dû rendre la tâche plus facile.

Le franchisage de la phase II représentait l'orientation "stratégique" la plus forte sur le franchisage de la fourniture de services ; elle visait à relever les niveaux de prestation de service, à accroître les investissements et à procéder au renouvellement des nombreuses franchises qui rencontraient des difficultés financières. Ce dernier point lui-même aurait constitué un défi pour l'évaluation, en s'efforçant de régler les échecs d'évaluation de la Phase I. Mais la Phase II avait aussi des objectifs ambitieux – mais non spécifiés – en termes d'investissement et de performance et la mise en concurrence s'apparentait à un concours de beauté. La commission spéciale chargée des transports notait que le SRA n'était pas parvenue :

... A indiquer clairement ce qu'elle attendait des soumissionnaires. L'autorité a produit son premier guide de renouvellement de franchises seulement après la présélection des soumissionnaires pour le premier tour de renouvellement de franchises. Une version révisée du guide a suivi quelques mois après seulement. ... Selon Great North Eastern Railway, les soumissionnaires étaient invités à entreprendre "un voyage onéreux sans connaître les conditions de transport et sans que la destination finale ne soit clairement indiquée". ... Le Ministère [des Transports] considérait que la démarche de la *Strategic Rail Authority* consistant, grosso modo, à laisser aux exploitants ferroviaires le soin de faire des propositions sur des sujets tels que le renouvellement du matériel roulant s'était traduite par toute une gamme d'offres incomparables difficiles à évaluer par l'autorité. (House of Commons Select Committee on Transport, Local Government and the Regions 2002, paragraphe 19).

Dans ce contexte, il est facile de comprendre pourquoi les renouvellements de franchises de la phase II se sont enlisés. La SRA privilégiait la "qualité" sans pour autant donner de lignes directrices concernant le classement relatif de différents attributs ou sans comprendre elle-même comment comparer des offres bénéficiant d'évaluations qualitatives élevées.

La transparence et la clarté dans les critères de sélection doivent profiter à la fois au franchiseur et aux soumissionnaires. Si les pondérations affectées aux caractéristiques de "concours de beauté" de l'adjudication de franchises par appel d'offres sont devenues plus claires pour le *franchiseur* après le franchisage de la phase II, un an après il était encore évident que ces valeurs n'étaient pas nécessairement plus claires pour les *soumissionnaires*. En 2003, le franchisé ferroviaire First Group n'a pas été présélectionné pour la franchise ferroviaire Greater Anglia, un nouveau regroupement de franchises qui englobait sa franchise, manifestement bien gérée, "Great Eastern". First Group a envisagé de faire appel de son exclusion devant la *High Court*. La SRA a répondu en indiquant que sa procédure d'octroi de franchises. Selon *The Guardian*, paraphrasant la SRA, "L'entreprise avait perdu dans le cadre d'une juste compétition, dans laquelle les candidatures étaient notées suivant des critères allant de la fiabilité au matériel roulant, en passant par l'investissement et l'ambition" (The Guardian 2003).

First Group a ensuite reconnu qu’il n’avait pas pris connaissance des nouveaux critères de sélection. Mais, contrairement aux principes des appels d’offres pour l’octroi de franchises, les pondérations des critères de sélection ne sont pas fournies aux soumissionnaires :

Nicola Shaw, le directeur des opérations de la SRA, insiste sur le fait qu’il n’y a pas que le prix qui compte [dans le choix du soumissionnaire]. Un groupe d’experts évalue le “caractère exécutable” de chaque proposition, dit-elle, en s’interrogeant sur la capacité de l’opérateur ferroviaire à remplir ses promesses. Ils attribuent à chaque offre un ensemble de points, généralement sur 100, dans un “tableau complexe” incorporant toutes les informations allant du matériel roulant à la fréquence des trains, en passant par les effectifs et le risque. (The Guardian 2004).

Cependant, “...le système de notation est confidentiel [et] les candidats font donc des offres à l’aveugle”. (Modern Railways 2003) Comme je l’ai indiqué plus tôt (page 53), étant donné que pour que l’adjudication soit un succès, il faut que les soumissionnaires connaissent les pondérations appliquées aux différents attributs d’une adjudication, rien ne dit que la procédure d’adjudication débouchait sur le choix de l’entreprise la plus performante. Il convient également de signaler que la réussite du franchisage dépend du respect par l’adjudicataire de ses promesses. Mais, comme nous le verrons plus loin dans le présent document, les franchisés ne fournissent pas toujours les niveaux de service spécifiés. Par conséquent, un critère de sélection qualitatif devrait inclure une évaluation des résultats du prestataire historique.³⁴

Par contre, avec les éléments de concours de beauté de la Phase II, la procédure d’appel d’offres de la Phase III fixe un niveau de spécification élevé, ce qui facilite la comparaison des offres. Par exemple, les soumissionnaires sont tenus de soumettre une proposition de base, qui permettrait aux offres d’être directement comparables ; les soumissionnaires peuvent aussi fournir des équipements optionnels chiffrés séparément. Bien entendu, cette spécification élevée restreint les activités de l’entreprise parce qu’elle laisse la planification des activités au franchiseur. Cependant, cette spécification facilite la comparaison des offres et la détermination de leur solidité et de leur plausibilité. Dans cet environnement qui est en train d’atteindre son régime de croisière, la plupart des participants (soumissionnaires et SRA) ayant maintenant une expérience considérable du franchisage, nous pourrions nous attendre à des offres plus réalistes.³⁵

Je signale que le franchiseur a promis que les évaluations des offres de la Phase III et que les négociations des contrats seront “...menées de façon plus de diligence” (SRA novembre 2002). Cela pourrait se traduire par des frais moins élevés pour les soumissionnaires, ce qui rendra les appels d’offres plus attractifs. De plus, contrairement à la Phase I, le franchiseur compte disséminer les futurs appels à la concurrence afin de limiter la lassitude des participants (et d’accroître ainsi la concurrence) et de lisser ses besoins de ressources. (SRA 2003, p. 65).

Marché concurrentiel

Envergure de l’activité

Pour faciliter le marché des franchises ferroviaires, il a été nécessaire de procéder à la séparation horizontale des activités de BR. En séparant l’activité, les TOC proposées en franchises seraient d’une envergure qui ne dépasserait pas les capacités financières ou opérationnelles des groupes faisant les offres.³⁶ On pourrait aussi faire valoir que lorsque les TOC sont de taille réduite, cela limite l’impact de la faillite d’une franchise.

J'ai déjà indiqué que la politique des offres globales de services a attermy, reposant tour à tour sur les centres de profit de BR, les marchés commerciaux (comme les trajets Intercity), les terminaux uniques et, maintenant, sur l'harmonisation de la cartographie régionale des activités relatives au matériel roulant (Network Rail). J'ai également signalé que la CEMT (2005, p54) considère qu'une vertu du franchisage est qu'il "...permet la préservation d'un réseau de services intégré ». Ce principe est moins facile à appliquer dans la pratique, peut-être du fait de la complexité du réseau britannique.

Il y a ici deux problèmes connexes, qui sont apparus à travers les expériences de l'exploitation de chemins de fer franchisés :

- La taille du réseau qui tire parti d'économies d'échelle.
- L'effet de l'économie de réseau.

Économies d'échelle

Preston (1996, p. 10) indique que des exploitants comme BR affichaient des rendements d'échelle en baisse mais des économies de densité en hausse. Il conclut ensuite que l'éclatement optimal de BR serait un réseau de trois ou quatre exploitants, de sorte que ces recherches nous permettent de conclure que le découpage en 25 franchises est excessif. La SRA a reconnu "...le point de vue de l'industrie selon lequel la création d'autant d'entités privatisées a épuisé les réserves de dirigeants de haut vol dont l'industrie a besoin pour réussir". (SRA 2002, p. 7) Néanmoins, la mise en oeuvre du plan de rationalisation de la SRA se traduirait encore par 19 TOC. En dehors de ces enseignements, les économies qui peuvent découler du nombre réduit d'exploitants tiendront à une "...meilleure utilisation des installations des terminaux, des véhicules et du personnel à mesure que de plus en plus de services sont exploités". (*Ibid*).

Économie de réseau

Si Preston n'est pas certain de l'évolution du niveau des frais de transaction qui découlent de la séparation en 25 TOC (*Ibidem*, p. 5) – il semble logique de considérer que des TOC différentes auront des intérêts personnels en termes de bénéfices qui seront plus forts que les activités de transaction internes remplacées. Ainsi la séparation horizontale "excessive" des activités relatives aux infrastructures accroît les frais de transaction au niveau de l'interface physique entre les TOC.

Par ailleurs chaque entreprise cherche à optimiser son activité plutôt qu'à optimiser son utilisation du réseau, ce qui a une incidence sur les frais de transaction et sur les demandes concurrentes de capacité de réseau (ce qui pourrait déboucher sur des tentatives d'accords par le biais de longues négociations). Ce comportement a été aggravé par des redevances d'accès aux voies qui encouragent l'utilisation du réseau. De 1995-1996 à 2004-2005, les trains-km parcourus ont augmenté de plus de 22 %. (DfT 2005). Les redevances d'accès varient très peu avec l'usage ; le faible coût de la redevance d'accès marginale a encouragé les exploitants à exploiter des trains "marginaux". Les entreprises optimisant alors leur propre usage des voies et exploitant des trains marginaux, le réseau est devenu très encombré dans des zones cruciales telles que les terminaux londoniens.

Ce problème ayant été constaté, un rôle défini pour la SRA, qui en a fait plus qu'un simple responsable des octrois de franchises et du contrôle, était de s'assurer que les voies ferrées étaient planifiées et exploitées comme "...un réseau cohérent, pas simplement comme un rassemblement de franchises différentes". (House of Commons Select Committee on Transport, Local Government and

the Regions 2002, paragraphe 6). Les problèmes de capacité ont eu deux conséquences : le franchiseur a dû adopter une démarche plus interventionniste en matière d’utilisation des capacités, en spécifiant de plus en plus rigoureusement les niveaux de service de chaque TOC sur les axes principaux. Cette approche axée sur le réseau en matière d’octroi et d’utilisation de la capacité des voies est formalisée dans la *Capacity Utilisation Policy (CUP)* et dans les *Route Utilisation Strategies* du franchiseur. La CUP est gérée par le franchiseur et son objectif est d’optimiser l’utilisation de la capacité existante des voies. La SRA la décrivait de la manière suivante :

...Un retour à une planification coordonnée, axe par axe, qui se substitue à la philosophie du “premier arrivé, premier servi” dont la conséquence est que le réseau a dépassé les limites de ses possibilités. (SRA 2003b, p. 62).

L’autre action des pouvoirs publics en matière d’utilisation des capacités a consisté à s’orienter vers des TOC uniques pour chaque terminal londonien, notamment à Liverpool Street et Paddington. La SRA pensait que cela améliorerait l’utilisation du réseau en “...facilitant l’utilisation optimale des capacités, offrirait une interface quotidienne simplifiée, plus compréhensible et impartiale avec les voyageurs et améliorerait la reprise après les interruptions de service” (SRA 2002). Pour les mêmes raisons, on a procédé à un nouveau regroupement des services franchisés, afin de mettre en place une infrastructure davantage dédiée à usage unique, ce qui réduit les frais de transaction et facilite la répartition des capacités.

Le réagencement des regroupements de services n’est pas simple, cependant, et il est possible que des synergies de réseau et que la configuration du marché soient compromises pour rationaliser les interfaces horizontales et verticales entre les TOC et Network Rail. Ainsi, lors de sa constitution, Railtrack/Network Rail a fait évoluer sa structure commerciale intégrée verticalement constituée de InterCity, Network SouthEast [Londres] et Regional Railways vers une structure reposant sur les régions géographiques. *Modern Railways* indique que “la politique du DfT consiste maintenant à harmoniser les franchises avec les axes de NR [Network Rail]”. (Modern Railways 2005) Ainsi, ce réagencement spécifique des regroupements de franchises réduira les complexités de l’interface mais supprimera l’orientation commerciale qui sous-tendait à l’origine le regroupement de franchises, issue de l’optique commerciale du secteur dans les années 80.

Intérêt du soumissionnaire

Comme dans le cas de toute autre adjudication, la réussite de l’appel d’offres tient à la capacité à susciter un intérêt suffisant pour les activités de la TOC. Un élément important à prendre en compte pour inciter des entreprises à participer à l’appel d’offres était de savoir s’il fallait autoriser ou non BR à faire des offres pour les activités. Ainsi, il convient de signaler que le responsable du franchisage n’a pas autorisé BR à faire des offres, s’écartant ainsi considérablement de la politique classique appliquée en matière d’adjudication par appels d’offres en Europe continentale.³⁷ Cette exclusion signifiait que BR – un exploitant ferroviaire expérimenté - ne participerait pas à l’appel à la concurrence (même si des équipes de gestion privées ont bien fait des offres et ont fait partie de quelques-uns des consortiums adjudicataires). De plus, cette exclusion réduisait le nombre potentiel de soumissionnaires pour chaque TOC. Cependant, si BR était exclu de la mise en concurrence, les entreprises auraient néanmoins pu être incitées à faire des offres si elles avaient pensé qu’un exploitant d’État historique bénéficierait d’avantages injustes découlant, par exemple, de la période d’exploitation de BR, de sa meilleure connaissance du fonctionnement de la TOC ou du potentiel de subventions croisées de la franchise en provenance d’autres secteurs de BR. Qu’il s’agisse de bluff ou non NERA indique ce qui suit :

Plusieurs soumissionnaires ont établi des affidavit déclarant qu'ils auraient été sérieusement découragés de présenter des offres ou ne l'auraient pas fait si l'interdiction n'avait pas été appliquée. (NERA 2004, p. 22).

En avril 1997, le processus de franchisage de la phase I s'est achevé. Quatre ou cinq groupes souhaitaient présenter des offres pour les deux premières franchises mais à mesure que le processus de franchisage se poursuivait, l'intérêt s'est accru et l'une des dernières adjudications de franchise a attiré 8 groupes soumissionnaires. L'hésitation à présenter des offres au départ témoignait probablement de l'incertitude générale quant à la capacité d'agir sur la performance commerciale. Cela est dû en particulier au fait que le franchisage transfère le risque en matière de recettes ainsi que le risque en matière de coût – en général, on part du principe qu'il est plus facile d'agir sur les frais d'exploitation que sur les recettes des trains de transport de voyageurs. (Voir NERA 1993, p. 12).

Le nombre de groupes soumissionnaires en lui-même ne reflète pas nécessairement le niveau de concurrence et, quel que soit le nombre d'entreprises qui présentent des offres au départ, les entreprises présélectionnées se réduisaient généralement à un nombre gérable de trois à cinq groupes soumissionnaires. Cependant, en ce qui concerne les appels d'offres de la Phase I, il semble qu'à mesure que des franchises successives étaient octroyées, la volonté de les remporter – à n'importe quel prix semble-t-il – s'est considérablement accrue. Le premier responsable de l'octroi de franchises notait ce qui suit :

Dans chaque cas le niveau de subvention était fixé en dernier ressort par l'appel à la concurrence et une fois que les gens ont assisté à la vente des premières franchises, constaté l'impact de ces ventes sur les cours en bourse, vu que des entreprises sérieuses étaient intéressées, lu les commentaires de la presse, ils sont devenus plus enclins à présenter des offres et ont fait des offres plus compétitives à mon sens. (Salmon, cité dans Shaw 2000, p. 123).

Ainsi les premières offres ont remporté les appels d'offres avec des profils de subvention relativement généreux (confirmés par la suite par les niveaux des bénéfiques) mais si la croissance exogène ultérieure n'avait pas été anticipée, cela ne signifie pas que les premières évaluations étaient erronées (comme le montre le tableau 1). Dans le tableau 3 (colonnes 7 et 8), je montre que l'amélioration moyenne à laquelle s'étaient engagés les opérateurs des premières franchises octroyées était considérablement inférieure aux améliorations fixées pour les franchises ultérieures. Sur la base de l'amélioration recherchée et des résultats financiers (tableau 2) en résultant, on peut dire que ces franchises ultérieures étaient vraisemblablement soumises à la "malédiction du gagnant". Cette "malédiction" survient parce que, en cherchant uniquement à remporter l'appel à la concurrence, l'entreprise adjudicataire se comporte de façon irrationnelle, en présentant une offre supérieure à ce qu'elle est capable de fournir sur un plan financier et opérationnel. Bien entendu, il convient également de signaler que l'on ne peut parler de comportement irrationnel si l'entreprise réagit au risque moral, persuadée que parce qu'elle a remporté l'appel d'offres elle sera en mesure de renégocier de meilleures conditions.

En 1997, un examen superficiel des engagements des TOC aurait pu conduire à conclure que, si l'appel à la concurrence comportait une défaillance, elle résidait dans la concurrence insuffisante pour ces quelques premières franchises – parce que les améliorations exigées pour ces TOC étaient considérablement inférieures aux améliorations fixées dans les contrats ultérieurs. Cependant, comme noté ci-dessus, ce sont ces derniers contrats qui reposaient sur des hypothèses peu plausibles. En effet, le *National Audit Office (NAO)* a conclu que les améliorations fixées dans les contrats initiaux étaient

proches des niveaux de subvention que le franchiseur avait estimés avant le début de la mise en concurrence. Cela signifie que, si les estimations *a priori* sont plausibles, alors la procédure d’appel d’offres *était* concurrentielle et les plans d’entreprise *étaient* réalisables. Voir le tableau 1.

Tableau 1. **Comparaison des estimations de subventions annuelles par rapport aux estimations a priori, premières franchises britanniques octroyées (en millions de £)**

TOC	Estimation a priori	Païement annuel moyen convenu pour une franchise de 7 ans
InterCity Great Western	40.8	43.3
LTS Rail	27.0	23.2
South West Trains	46.2	49.0

Source : Inspiré du tableau de *Local Transport Today*, 7 novembre 1996, p. 11, de NAO 1996.

Ainsi, il semble qu’une concurrence suffisante ait été générée. La CEMT (2005) indique qu’il n’y avait eu qu’une seule adjudication lorsque les appels d’offres ont été interrompus, faute d’une concurrence suffisante (CEMT 2005, p. 59). Sans aucun doute, elle était relativement forte parce que le développement de marchés distincts pour l’infrastructure et le matériel roulant réduisait les barrières à l’entrée.

L’intérêt suscité par les appels à la concurrence pour le renouvellement de franchises qui ont suivi semble rester fort même si la détention de franchises s’est consolidée.³⁸ De plus, si certains soumissionnaires ont disparu du marché en raison des fusions des acteurs, de nouvelles entreprises basées en Europe continentale sont entrées sur le marché. L’intérêt du marché a aussi été maintenu en dépit de l’apparition de difficultés financières dans un grand nombre des TOC – même s’il est peut-être plus judicieux de soutenir que l’intérêt pour les franchises ferroviaires a été soutenu voire balisé parce qu’à ce moment-là les pouvoirs publics renflouaient les franchises en faillite.

L’organisation d’un certain nombre d’appels à la concurrence simultanés et le suivi étroit de ces appels à la concurrence pourrait bien avoir conduit les entreprises à réduire leur participation, étant donné leurs ressources d’exploitation limitées. Comme nous l’avons noté plus tôt, le franchisage de la phase III verra l’adoption d’un “programme de renouvellement glissant des franchises de deux ou trois franchises par an” pour s’assurer que l’intérêt des soumissionnaires ne s’émousse pas en raison de leur lassitude.

Durée du contrat

Un principe central de l’optimisation de la durée du contrat est que le prestataire en place peut instaurer des barrières d’autant plus efficaces à l’entrée que la durée de détention de la franchise est longue ; cela compromet l’efficacité de l’appel à la concurrence pour le renouvellement de franchises. Par conséquent, ce sont les franchises de courte durée qui sont privilégiées et qui ont caractérisé le franchisage des phases I et III.

Pendant, les franchises de courte durée présentent des inconvénients. Tout d’abord, si l’adjudication de franchises par appel d’offres revient cher (pour le franchiseur et pour les soumissionnaires), une “courte” durée de franchise contraint donc à récupérer ces coûts sur une période plus courte. Les frais d’adjudication de franchises ferroviaires par appel d’offres ne sont pas

mineurs : une entreprise a estimé que ses frais de soumission se situaient entre 2 millions de livres et 4 millions de livres (2.9 millions d'euros – 5.8 millions d'euros), et a également évoqué le chiffre de 3 millions de livres (4.4 millions d'euros). (House of Commons Select Committee on Transport, Local Government and the Regions 2002, note de bas de page 53 ; Modern Railways 2002, p. 4) Pour les plus petites franchises, ce coût pourrait représenter pas moins de 10 % des recettes annuelles d'une TOC (voir la colonne 4 du tableau 3).

Un inconvénient moins évident des franchises de courte durée est le fait que les incitations à investir sont réfrénées. C'est cette réflexion qui a présidé à la détermination des termes de certaines franchises (comme celle de la TOC InterCity West Coast), qui ont bénéficié de contrats de durée plus longue en échange d'investissements en matériel roulant. Les courtes durées des franchises de la Phase I ont été présentées comme l'une des raisons de la réticence des TOC et des ROSCO à investir dans du nouveau matériel roulant. On craignait que le matériel (d'une vie économique de 30 ans peut-être) ne soit plus nécessaire après la franchise initiale (de 7 ans). Cependant, comme Welsby et Nichols le faisaient observer en 1998 :

... Les propriétaires potentiels des actifs [les ROSCO] ont commencé à comprendre que le risque que le réseau ne soit sérieusement réduit est très faible et par conséquent il est très probable qu'il existe un marché permanent [pour le matériel roulant]. (Welsby et Nichols 1999, p. 74).

Eu égard au point de vue de ces auteurs, il est intéressant de signaler que par la suite, lorsque la SRA a commandé aux constructeurs de nouveaux trains pour le sud de la Tamise, elle a utilisé ses pouvoirs (section 54 de la loi sur les transports) pour garantir aux financiers du matériel roulant que de nouvelles franchises l'utiliseraient. Dans ce contexte, NERA (2004, pages 21–22) décrit le transfert de gestion des TOC, et fait observer que des processus sont mis en place pour s'assurer que le passif n'est pas transféré à la nouvelle direction mais que l'entreprise sortante peut réaliser la valeur résiduelle du moindre de ses investissements. Dans la mesure où "...généralement les transferts ont bien fonctionné" (NERA 2004, p. 21), on pourrait estimer que les engagements d'investissement à long terme ne seraient pas entravés par des contrats de courte durée.

De plus, Affuso & Newbury ont procédé à l'évaluation des engagements des franchises et ont conclu que les franchises de courte durée sont *plus susceptibles* de prendre des engagements d'investissement que les franchises de longue durée en raison de la menace d'appel à la concurrence toujours présente. Ils ont analysé les schémas d'investissement des franchises ferroviaires et identifié "... un schéma d'investissement qui augmente en réponse à des forces concurrentielles [comme ce qui se produit avec des franchises de plus courte durée]" (2002, p. 91). De plus, les auteurs estiment que parce que les investissements sont inévitablement mis en service vers la fin de la durée de ce type de franchise, ils renchérissent forcément les frais d'entrée des concurrents.

Néanmoins, les problèmes d'investissement constatés à la fin des années 90 (parce que les TOC et les ROSCO semblaient réticents à faire l'acquisition de nouveau matériel roulant) sont devenus une justification importante des longues durées de franchise inscrites dans la politique d'octroi de franchises de la phase II. Les durées plus longues auraient permis aux TOC de signer des contrats avec les ROSCO donnant aux TOC davantage de temps pour faire l'acquisition de nouveau matériel et leur permettant d'être en place suffisamment longtemps (lorsque le matériel est finalement livré) pour bénéficier d'un retour sur investissement.

Cependant, la politique de la phase III revient à des durées relativement courtes de 5 à 8 ans avec des possibilités de prolongation. Il s’agit pour l’essentiel d’un contrat hybride entre le contrat de longue durée incomplet de Williamson et le contrat renouvelable de courte durée. Ainsi, les clauses de résiliation de facto offrent au franchiseur une certaine souplesse dans la planification et un outil de négociation pour encourager les TOC à maintenir de bons niveaux de service, et permettent aux TOC de se retirer si les rapports financiers sont trop faibles. Cependant, si les courtes durées entretiennent l’intérêt des soumissionnaires en plafonnant les avantages du prestataire historique, cela peut encourager les entreprises à faire des offres trop importantes lors de l’appel à la concurrence initial : les prolongations optionnelles peuvent donner au contrat l’apparence d’un contrat de longue durée. Ceci étant, si l’entreprise ne remporte pas l’appel d’offres dès le départ, elle peut ne plus avoir la possibilité de présenter des offres dans un avenir proche.

L’expérience britannique met néanmoins en lumière des problèmes dus au manque de souplesse des contrats même dans les cas de franchises de courte durée. Les franchises de la Phase I ont entraîné des problèmes pour les TOC ainsi que pour le responsable de la spécification des services (les pouvoirs publics) lorsque l’environnement économique attendu a pris une tournure différente de ce qui avait été envisagé lors de l’étape de l’appel d’offres. Comme le fait remarquer Gómez-Ibáñez à propos du franchisage des services ferroviaires de banlieue en Argentine, des événements inattendus peuvent survenir au début d’une franchise, qu’elle soit de courte ou de longue durée. Ainsi, en Grande-Bretagne, avec la forte hausse du taux de fréquentation engendrée par l’économie à la fin des années 90 - contrairement aux attentes des responsables de la réforme ferroviaire, qui comptaient sur la poursuite d’un trafic morose constaté depuis la fin des années 80 - il a fallu mettre en œuvre de toute urgence une stratégie (pour la tarification, les investissements, les niveaux de service) qui allait à l’encontre des “leviers” de la franchise pouvant être utilisés sur les TOC.

Même si l’on ne tient pas compte de cette vue rétrospective, étant donné l’incertitude qui entoure le marché des franchises - le manque de connaissances sur la performance financière et opérationnelle, les structures incitatives et les systèmes de contrôle de l’offre de services - nous pouvons soutenir que les franchises “courtes” de sept ans étaient encore trop longues.³⁹

Évaluation des offres

Les franchises ferroviaires d’origine étaient généralement octroyées au soumissionnaire demandant la subvention la plus faible (en VAN), “...le principe général étant que l’on estimait que le soumissionnaire qui demandait la plus petite subvention offrait la meilleure optimisation des dépenses et remportait donc la franchise”. (SRA 2002).

Une autre considération tout aussi importante était la suivante : *dans quelle mesure* les promesses faites dans les offres étaient-elles réalisables ? Welsby⁴⁰ fait observer que :

Du fait de la pression sur le calendrier de privatisation, le responsable de l’octroi des franchises n’a pas procédé à l’évaluation comparative systématique des niveaux d’amélioration que l’on pouvait raisonnablement attendre d’une franchise. C’était le cas que l’on se place du point de vue de ce que le franchisé ou de ce qui était attendu du responsable de l’octroi des franchises pour permettre au franchisé d’assurer sa prestation, par exemple, les moyens nécessaires disponibles. (Welsby 1997, p. 5) ...Autant que je sache personne n’a additionné toutes les aspirations des franchisés pour déterminer si elles sont réalisables au niveau de l’offre. (*Ibidem*, p. 7).

La rapidité du processus de franchisage initial a probablement empêché d'en tirer des enseignements. Si le processus avait été étalé sur plusieurs années, les expériences tirées des franchises initiales auraient pu éclairer à la fois le franchiseur et les soumissionnaires potentiels sur les pièges du système d'adjudication et limiter les incertitudes entourant le potentiel d'amélioration des recettes et des efficacités, ce qui aurait amélioré l'adjudication par appel à la concurrence en élargissant le marché de soumissionnaires.

Une incidence de cette impossibilité d'évaluer la solidité des offres adjudicataires était que le franchiseur s'exposait au risque de faillite de la franchise. Une telle faillite peut se traduire par une interruption de service, par la nécessité de mettre en place un opérateur provisoire pour assurer la continuité du service, et la nécessité d'engager le temps et les frais financiers d'un renouvellement de franchise. Inévitablement, le franchiseur et le franchisé auront des niveaux différents d'acceptation du risque. Les entreprises seront plus enclines à soumettre des offres présentant un risque élevé si elles pensent que le franchiseur cherchera à éviter les conséquences d'une faillite en renégociant le contrat. Comme nous l'avons fait observer dans la section précédente, dans son franchisage de la télévision, l'ITC a appliqué un "scénario de faibles recettes" à son évaluation du risque : l'offre était jugée solide si l'entreprise survivait. La théorie de Welsby signifie que dans la Phase I les évaluations étaient très loin de cette approche.

Étonnamment, le franchiseur a par la suite laissé passer l'occasion d'en savoir plus sur ce qui est réalisable dans les offres - pour juger les activités du secteur privé - lorsque la SRA a pris le contrôle de la TOC South Eastern (après que son contrôle ait été retiré à Connex). L'exploitation publique de cette TOC aurait pu offrir au franchiseur de solides références. De tels renseignements devraient être plus fiables dans l'évaluation d'une offre que des "comparateurs du secteur public" rassemblés de façon artificielle.

Comme le révèle Welsby, les offres initiales n'ont pas été évaluées avec précision pour savoir ce qui pouvait, de façon réaliste, être réalisé sur le plan financier et opérationnel ; la décision ultérieure de ne pas utiliser les enseignements de South Eastern donne à penser que le franchiseur continue de ne pas accorder suffisamment d'importance à la compréhension des TOC. Il est inquiétant de constater qu'une telle légèreté a entraîné un certain nombre de problèmes :

- De nombreuses TOC ont été octroyées à des soumissionnaires qui avaient pris des engagements impossibles à tenir.
- Sur le plan opérationnel, les niveaux de service fixés étaient tels qu'ils compromettraient l'intégrité du calendrier national.
- La spécification des niveaux de service (ou de "qualité") était jugée trop généreuse pour les exploitants.

Nous nous intéressons maintenant à chacun de ces facteurs.

Viabilité financière

De nombreuses TOC ont fait l'objet de franchises octroyées à des entreprises dont les plans d'activité étaient, *dès le départ*, peu plausibles. Ainsi, selon M. Richard Bowker, l'ancien président de la SRA :

Il est tout simplement possible que le modèle de privatisation retenu à l'origine ait été erroné. Il a donné lieu à des hypothèses complètement hasardeuses de recettes et de réduction des coûts (*The Daily Telegraph*, 2003).

Comme l'indique le tableau 3 (colonne 6), la volonté d'améliorer la situation financière des TOC a beaucoup varié. Compte tenu de la situation observée dans l'après-guerre – trafic statique ou en diminution – et de l'austérité financière des années Thatcher (dont on peut penser qu'elle a fortement stimulé la productivité), il est permis de supposer que les possibilités d'améliorer encore les recettes et les coûts étaient limitées. De fait, on pourrait avancer que si la faillite ultérieure de la moitié des franchises d'origine offre un bilan peu flatteur, les résultats auraient été nettement pires encore si une croissance économique imprévue n'avait pas favorisé une soudaine augmentation du trafic.

L'amélioration moyenne nécessaire pour que la situation financière nette de la franchise demeure inchangée entre l'année initiale et l'exercice 2002-2003 peut être mise en relation avec l'ordre dans lequel la TOC a été franchisée (tableau 3, colonnes 6 et 7). De toute évidence, les engagements financiers des premières franchises étaient beaucoup plus prudents que ceux des franchises ultérieures. Les objectifs mesurés des premières soumissions – qui traduisaient une incertitude réelle à l'égard de l'activité – sont évidents quand on sait que *Stagecoach* s'était engagé à une amélioration très modeste de 2 % par an pour *South West Trains* (par rapport aux adjudicataires ultérieurs). Le mieux disant cherchait à obtenir plus du double de la subvention de *Stagecoach* (*Local Transport Today*, 1996, p. 11) – ce qui une fois encore montre le type de résultat que peut donner un système d'enchères scellées. Cet aspect des modalités du franchisage initial des chemins de fer s'est chaque fois fait sentir dans le processus.

Indépendamment de facteurs exogènes (essentiellement la croissance économique) qui échappent au contrôle des TOC, il était théoriquement possible, par des opérations de marketing et en améliorant la qualité de service, d'accroître les recettes et de renforcer, à des degrés divers, les performances financières. Comme l'indique la colonne 9 du tableau 3, les initiatives visant à stimuler le trafic (mesuré en voyageurs-kilomètres) ont donné des résultats inégaux. Ainsi, en moyenne, le trafic d'*InterCity* a augmenté de 1.2 % par an jusqu'en 2002-2003, tandis que les services de *London & South East*, et *Regional* ont enregistré une progression de 4.7 % et 3.2 % respectivement.

En principe, il *serait* possible d'accroître les recettes en haussant les tarifs. Cependant, pour ce faire, les TOC doivent disposer de la liberté tarifaire et la demande doit être inélastique par rapport au prix. Or ces deux conditions ne sont pas forcément réunies. D'abord, la SRA réglemente les prix pour certains types de produits (comme cela se fait habituellement en matière de franchisage de monopole), soit entre 40 et 45 % des tarifs. Tel est le cas, notamment, des abonnements et des billets aller-retour "économiques". La SRA a appliqué un plafonnement des prix selon une formule IPC-X entre 1995 et 2003. Au cours de cette période, les tarifs réglementés réels des TOC *London & South East* n'ont pratiquement pas varié, tout comme les tarifs de seconde classe régionaux. Cependant, s'agissant des tarifs réels non réglementés, les tarifs "grandes lignes" ont augmenté de 36 % pour la première classe et de 15.2 % pour la seconde. Les tarifs de première classe de *Regional* ont été haussés de 12 %.

Si les hausses de tarifs sont autorisées, les recettes augmenteront si la demande est inélastique par rapport au prix. Mais ce qui n'était pas plausible dans les plans d'exploitation des TOC, c'est que les entreprises dont les projections financières étaient les plus orientées à la hausse (les franchises *Regional*) étaient également celles pour lesquelles les possibilités de hausses tarifaires étaient les plus limitées. La plupart des TOC *InterCity* et les lignes de la banlieue de Londres ont été franchisées avant les TOC *Regional* et, au début du processus du franchisage, les offres se caractérisaient par des

projections plus prudentes. Deux caractéristiques des TOC *InterCity* et des lignes de banlieue de Londres sont importantes. Premièrement, ces deux segments sont fortement influencés par la croissance économique (ce qui a joué en faveur des franchisés car la croissance a été forte). Ensuite, le transport de banlieue à Londres est dans une large mesure protégé de la concurrence de l'automobile par une congestion routière croissante, ainsi que par des tarifs de stationnement élevés et le péage de congestion instauré pour l'accès au centre de Londres ; le trafic d'*InterCity* offre en général un rendement élevé et concurrence l'automobile sur les longues distances et l'avion sur les distances moyennes, mais (selon des études menées par Owen & Philips dans les années 80) il présente une élasticité par rapport au prix sur un certain nombre de flux. Pour les TOC de ces catégories géographiques ou de marché, il est donc dans une certaine mesure justifié de prévoir une croissance des recettes raisonnablement vigoureuse provenant des billets non réglementés.⁴¹

En ce qui concerne les TOC *Regional*, elles ne bénéficient pas des mêmes facteurs de stimulation de la demande, liés au PIB, ou de l'insensibilité par rapport au prix. Il est donc contre-intuitif de constater que la plupart des engagements financiers haussiers ont été pris par des entreprises soumissionnant pour les TOC *Regional*. Plus fondamental encore, le franchiseur a accepté les offres (voir le tableau 2 en annexe). Les services *Regional* sont subdivisés en courants de trafic internationaux, interrégionaux, suburbains et ruraux. La dispersion croissante du marché du travail dans les villes, le déclin relatif de l'économie en province, la stagnation du trafic en région rurale et la faible utilisation des services ferroviaires sont autant d'éléments qui indiquent que le secteur soutient mal la comparaison avec l'automobile et qu'il est confronté à la perspective d'une demande stationnaire. Les volumes sont faibles, tout comme les rendements, qui traduisent la faiblesse des ventes de billets aux entreprises ou à plein tarif ainsi qu'une concurrence de plus en plus vive de l'automobile. Étant donné les sombres perspectives d'évolution de la demande et d'augmentation des prix, les projections se doivent d'être mesurées. Les volumes de trafic relativement bas se traduisent par une récupération des coûts qui est lente, comme l'indiquent les colonnes 4 et 5 du tableau 3.

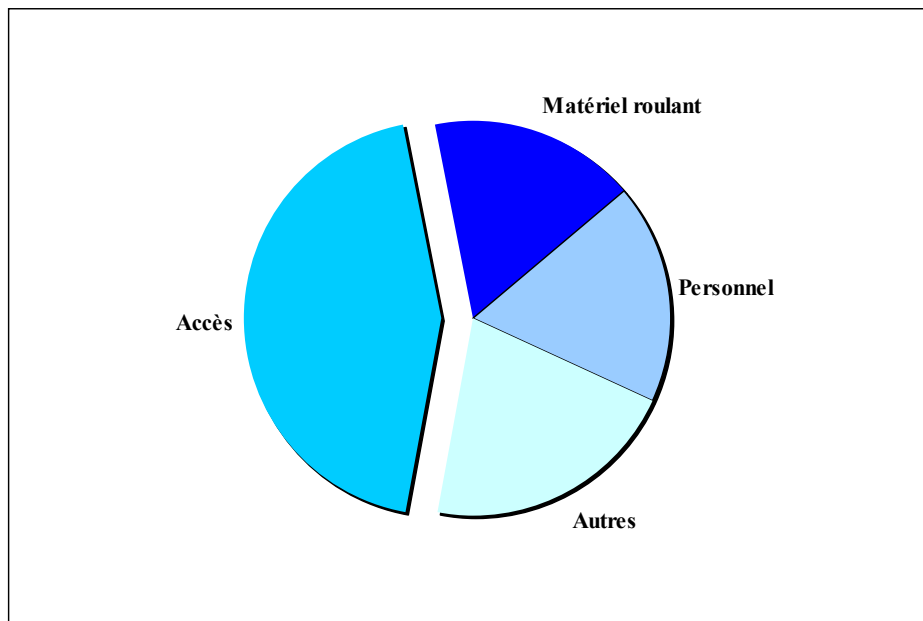
Ces perspectives n'ont pas été prises en compte dans les plans de financement des soumissionnaires, dont les plans d'exploitation présentaient un niveau de risque relativement élevé. Par exemple, l'adjudicataire de la TOC *Regional Railways North East* est parti de l'hypothèse qu'il pourrait réduire sa subvention annuelle de 67 millions de livres entre 1996-1997 et 2003-04, même si ses recettes voyageurs initiales ne totalisaient que 76 millions de livres. Autrement dit, à moins d'une croissance miraculeuse des recettes, le soumissionnaire misait beaucoup sur une stratégie consistant à réduire sensiblement ses coûts annuels initiaux, qui étaient de 294 millions de livres.

Cependant, les TOC disposent d'une marge limitée pour ajuster leurs coûts – dont la plupart sont effectivement fixes. Comme l'illustre la figure 3, les redevances d'accès à l'infrastructure constituent environ la moitié des coûts d'exploitation des TOC et, jusqu'en 2001, environ 90 % de ces redevances étaient indépendantes de l'utilisation.⁴² Les coûts de location du matériel roulant représentent environ le quart des coûts ; on peut considérer que ces coûts sont fixes et appelés à augmenter considérablement avec la mise en service de nouveau matériel.⁴³ De fait, les coûts variables des franchisés ne constituaient alors qu'un quart de leurs coûts totaux. Là encore, la marge de variation de l'effectif, des niveaux de salaire et des coûts de maintenance des trains était mince – surtout quand on sait que le potentiel de gains de productivité que permettaient les technologies et méthodes d'exploitation modernes avait déjà été exploité du temps de BR. (La Commission des monopoles et des fusions (1987), par exemple, fournit des exemples exhaustifs des gains de production réalisés et en cours à la fin des années 80). Même les économies réalisées sur l'entretien du matériel roulant grâce à la mise en service d'un nouveau matériel pourraient, au mieux, être réduite à néant par l'augmentation des frais de location de ce nouveau matériel.

Quels qu’aient pu être les défauts du processus d’évaluation, un critère plausible aurait été une modeste réduction du coût, même moindre que celle que laissaient entrevoir les plans d’exploitation des franchisés (principalement de *Regional*). Par conséquent, aucune évaluation n’aurait pu prévoir que les résultats effectifs auraient été une *augmentation* des coûts totaux de 1.6 % par an, en termes réels, entre 1997-98 et 2001-02 – voir le tableau 4. Il y a à cela deux raisons :

- Les salaires ont augmenté en termes réels (de 6.4 %), ce qui est probablement révélateur d’une forte croissance économique.⁴⁴
- La production a considérablement augmenté (en trains-kilomètres – voir la colonne 10 du tableau 3). Cependant, cette augmentation n’est pas seulement le fruit d’une utilisation plus intensive des ressources existantes, mais également de la mobilisation de ressources supplémentaires, ce qui a fait augmenter les coûts. Ainsi, entre 1997-98 et 2001-02, l’effectif a augmenté en fait de 8.3 %, tandis que les plans sur lesquels reposaient les offres tablaient sur une réduction de personnel de 10.2 %.⁴⁵ Par conséquent, la dotation en personnel était, en 2001-02, de 28.9 % supérieure aux projections. Pour situer ces chiffres dans leur contexte, ce niveau d’effectif plus élevé était de loin supérieur à l’augmentation du volume de trafic, exprimés en voyageurs-kilomètres (15 %) ou en trains-kilomètres (17.7 %).⁴⁶

Figure 3. Profil moyen des coûts d’exploitation des franchises (1996-97)



Source : Tableau 4.

Si les dérives de coût ont pu être imprévues, il est toutefois évident que le processus d’évaluation des plans d’exploitation de la Phase I présentait de graves lacunes et que des faillites de franchises étaient inévitables. Welsby fait remarquer que certains opérateurs (adjudicataires) avaient présenté une offre de plus de 25 fois supérieure à l’apport qu’avait proposé un autre adjudicataire en complément de la subvention, même si Welsby estime que pour autant qu’on puisse en juger, l’adjudicataire prudent avait plus de chances d’exécuter son offre que les soumissionnaires plus optimistes. En partant de l’hypothèse que les offres optimistes étaient réalisables, Welsby a donc ensuite observé que les offres

prudentes retenues l'auraient été par ce qu'elles constituaient les "meilleures offres". En ce cas, Welsby pose la question de savoir si une franchise devrait être attribuée en pareilles circonstances et il fait remarquer que si BR avait été autorisé à soumissionner, cela aurait au moins permis de disposer d'un critère de comparaison pour déterminer s'il convenait d'attribuer la franchise. (Welsby, 1997, p. 6).

Néanmoins, les écarts qui séparent les offres dans un contexte où les possibilités d'amélioration spectaculaire sont limitées devraient nous amener à nous demander si le système de mise aux enchères atteint son objectif de fournir un service selon une norme prescrite tout en captant les profits excédentaires réalisés dans le cadre de l'offre retenue. La réponse varie selon que l'on estime que les offres devraient être évaluées sur la base du prix uniquement ou s'il conviendrait de juger également de leur "exécutabilité".

Selon le *National Audit Office* (NAO), le franchiseur a tiré les enseignements de son expérience et en tient compte dans son évaluation des offres :

La SRA a tiré les enseignements de l'expérience des premières franchises et a adopté une nouvelle politique d'évaluation des offres pour tenir compte d'une exécutabilité réaliste (NAO 2005, p. 3).

Cependant, comme nous l'illustrons ci-après (page 99) avec la franchise interurbaine *InterCity East Coast* en 2005, ces enseignements ne semblent pas avoir été assimilés. De plus, en décembre 2005, *Stagecoach* a reconnu son échec dans ses offres pour deux franchises. Son PDG a décrit le marché du renouvellement des franchises comme un marché "en ébullition", et *Rail Business Intelligence* (RBI) l'a paraphrasé en disant que les soumissionnaires étaient prêts à présenter des offres très agressives pour remporter la franchise. (RBI 2005, n° 260, p. 8). Il semble qu'une franchise puisse encore être accordée sur la base du coût le plus bas ou de la prime la plus élevée mais pas de son exécutabilité réaliste. RBI (2005, n° 260, p. 8) fait remarquer à cet égard que des hauts fonctionnaires ont déclaré que le coût le plus bas constitue désormais le principal déterminant du succès. Le NAO explique que le franchiseur est en train de réévaluer sa politique, dont un aspect ne semble accorder aucune garantie publique d'exécutabilité, notamment :

La question de la pertinence de confier aux fonctionnaires et consultants l'évaluation de l'exécutabilité réaliste de l'offre, en termes de coût, de croissance des recettes et de fourniture de service, plutôt que de s'appuyer sur les propres évaluations des soumissionnaires, qui se fondent sur leur expérience de l'exploitation de services ferroviaires et d'autobus. (NAO 2005, p. 54).

Comme cela a déjà été noté en ce qui concerne les licences de télévision attribuées par l'ITC (page 60), c'est au *franchiseur* qu'il appartient d'établir la viabilité et la solidité des offres. S'agissant de cette seule question, il semblerait que si le franchiseur ne possède pas les moyens d'évaluer la rigueur des offres qui lui sont présentées, le processus de franchisage des chemins de fer sera forcément entaché de défauts.

Intégrité de l'exploitation

Il est évident que le franchisage de la Phase I ne s'est pas articulé sur un processus ayant assuré l'unité des sections fragmentées des chemins de fer dans un réseau se prêtant à une exploitation

cohérente et complémentaire. Dans son énoncé de politique de franchisage (novembre 2002), la SRA avançait ce qui suit :

Après une amélioration rapide à la suite du franchisage, les performances en matière de service ainsi que la fiabilité globale se sont détériorées. Cette situation s'explique en partie par le fait que le réseau est maintenant exploité au maximum de sa capacité sur de nombreuses destinations et artères stratégiques.

De toute évidence, l'une des conséquences de la présence de TOC multiples aux différentes gares londonniennes était qu'*en l'absence de redevances d'accès réactives à la congestion*⁴⁷, la capacité en voies ne pouvait probablement pas être utilisée de façon optimale. Il semble néanmoins exister une préoccupation plus immédiate, dans la mesure où l'évaluation des offres ne prendre apparemment pas en compte l'éventualité du futur conflit. Là encore, Welsby faisait observer en 1997 :

À ma connaissance, personne n'a fait la somme de toutes les aspirations des franchisés pour déterminer si elles peuvent être concrétisées du côté de l'offre (Welsby, p. 7).

Ces aspirations, ainsi que les expansions unilatérales des services qui ont suivi, ont eu un impact sur les performances du réseau de sorte que, pour réitérer l'observation antérieure, même si la CEMT (2005, p. 62) soutient que "... l'argument principal en faveur de la procédure d'appel d'offres est qu'elle préserve l'existence d'un réseau de services intégré...", le franchisage, tout en introduisant des services concurrentiels, doit s'appuyer sur des mécanismes devant permettre aux éléments constitutifs du système de fonctionner en harmonie dans le cadre d'un réseau efficace.

L'un des exemples les plus éloquentes dont on dispose est le conflit entre les TOC sur la *West Coast Main Line*, où les aspirations de Virgin, qui voulait accroître la fréquence des trains, se sont heurtées aux fréquences de service des autres TOC. Même lorsque les services supplémentaires ont pu être intercalés, cela s'est répercuté sur la fiabilité du service. Selon le PDG de la SRA, le problème est qu'au cours des cinq ou six dernières années, un nombre très important de services supplémentaires ont été ajoutés sur ce réseau et que l'ensemble ne fonctionne pas correctement (*Hansard*, 26 février 2003, paragraphe 564).

L'augmentation de la fréquentation soutient les plans d'exploitation des franchises : une partie du trafic doit être absorbée à l'aide des trains actuels. C'est surtout le cas à Londres, où l'on pourrait supposer qu'un nombre important de trains et lignes de banlieue étaient exploités au maximum de leur capacité (ou pratiquement) avant le début de la franchise et les projections de trafic à la hausse "gagnantes".

Normes de service

Les enquêtes de satisfaction menées auprès des voyageurs tout au long de la période post-franchisage ont révélé une insatisfaction croissante à l'égard de la qualité du service. Lorsque des produits ou des services ne peuvent être normalisés, il est inévitable que les offres soient évaluées comme si le service offert dans le cadre de chacune était homogène. Par conséquent, les offres d'apport en complément de la subvention prévue peuvent varier en raison de disparités dans les normes.

Parce que les normes de franchisage de la Phase I n'ont été ni évaluées ni fixées rigoureusement dans les contrats, ceux-ci se sont révélés difficiles à gérer. Les normes de ponctualité, de fiabilité, de

longueur de train – appuyées dans une certaine mesure par un “régime de performance” (primes ou pénalités selon que les performances du franchisé sont supérieures ou inférieures aux critères fixés) – se sont révélées insuffisantes⁴⁸. Comme l’ont observé Welsby et Nichols (p. 65), les tentatives visant à faire en sorte que les franchisés soient incités à gérer leur activité de façon appropriée ont posé de sérieux problèmes.

Le “refranchisage” de la Phase II avait pour objectif de mettre en œuvre des “normes de performance plus rigoureuses”. Les soumissionnaires n’étaient pas tenus de présenter (ce que l’on appelle maintenant) une “proposition de base” et les offres incorporent diverses caractéristiques qualitatives. En conséquence, le franchiseur se trouvait en présence d’un éventail d’offres non comparables qu’il était difficile d’évaluer (*Select Committee on Transport, Local Government and the Regions*, paragraphe 19) et il est devenu impossible de hiérarchiser les offres de façon réaliste. Le (re)franchisage de la Phase II a ainsi été un échec. Le franchiseur a depuis reconnu qu’il n’avait pas été capable de réaliser une “amélioration universelle de la qualité du service”. (SRA 2002).

Coûts de transaction de l’appel à la concurrence

Il apparaît clairement, à observer les nombreuses enchères de refranchisage qui ont été menées depuis la fin des années 90, que les coûts de transaction, en temps (notamment de gestion) et financiers, du franchisage sont considérables. Cette situation n’est pas sans conséquences sur l’efficacité du processus. Lorsque les coûts de l’appel à la concurrence sont importants, le franchiseur ne fera pas preuve de la même détermination à recourir à la sanction ultime de la résiliation d’un contrat de franchise pour non-exécution, par exemple. Ces coûts n’auront d’ailleurs pas été étrangers à la décision du franchiseur de renflouer les franchises depuis la fin des années 90, ce qui lui a donné le temps d’envisager d’autres stratégies, en tirant parti des ressources considérables économisées en temps et en ressources administratives et juridiques que nécessite le refranchisage.

L’appel d’offres initial a peut-être été lancé à trop bref délai, la première franchise ayant débuté en février 1996 et la dernière en avril 1997. Néanmoins, le *National Audit Office* a constaté que le coût directement attribuable aux conseillers extérieurs pour épauler le franchiseur dans l’attribution des trois premières franchises a été de 6.6 millions de livres, une somme non négligeable compte tenu des coûts de personnel interne du franchiseur qui doivent s’y ajouter (NAO, 1996a).

Cependant, lorsqu’a été engagé le processus de refranchisage, en 1998, soit un an après l’attribution de la dernière franchise de la Phase I, la durée et, par conséquent, le coût de la procédure d’adjudication par appel d’offres ont commencé à augmenter. Ainsi que cela a déjà été noté (p. 82), selon une évaluation ponctuelle, les coûts financiers de refranchisage pour un soumissionnaire étaient de l’ordre de 3 millions de livres. Selon une autre source, ils s’élèveraient à 1 million de livres. (Jupe et Crompton 2006, à paraître). Le soumissionnaire doit mettre ces coûts en balance avec la probabilité de l’emporter ; si celle-ci est faible, ces coûts réduiront le marché des soumissionnaires.

Lorsqu’a été engagée la politique de la Phase III, la SRA a reconnu que les coûts de transaction, liés à la présence d’équipes de juristes et de comptables de tous côtés, étaient devenus beaucoup trop élevés. (SRA 2003b, p. 60). La recentrage opéré cours de la Phase III en faveur d’une spécification plus précise des franchises devrait réduire ces coûts en limitant les aspects “concours de beauté” des offres. Une plus grande uniformité des offres devrait faciliter leur comparaison, réduisant ainsi l’interaction nécessaire entre soumissionnaires et franchiseur. Néanmoins, cette spécification plus précise a pour corollaire une moins grande latitude d’exploitation et, par conséquent, une diminution des avantages liés au franchisage.

Spécification, contrôle et réalisation des résultats

L'une des caractéristiques du service ferroviaire voyageurs, qui se fait sentir partout sur le degré de liberté qui est accordé aux entreprises, est que bon nombre des TOC sont déficitaires. Welsby et Nichols font valoir que cette situation se traduit en premier lieu par une spécification plus précise, d'où la nécessité d'un contrôle et de mesures destinées à assurer la réalisation des résultats.

Le transfert d'une activité déficitaire au secteur privé implique que la spécification du service à fournir devait être beaucoup plus rigoureusement définie afin d'éviter que le nouvel opérateur n'améliore ses performances financières uniquement en réduisant la production ou la qualité (Welsby et Nichols, 1999, p. 61).

Spécification du service

Pour commencer, les franchisés se sont vu accorder une très grande latitude quant aux types de services ferroviaires qu'ils fourniraient et aux modalités de leur prestation, compte tenu toutefois du niveau de service de base (PSR) défini. On se trouvait donc en présence d'un modèle qui se contentait de chercher à créer un ensemble de créneaux, soumis à réglementation et assortis d'obligations de ne pas laisser la qualité des services descendre en deçà de niveaux de service de base spécifiés (SRA 2002, p. 11). Les opérateurs ont pu s'engager dans leurs propositions à fournir des services additionnels – tout au moins pendant une période d'essai. Certains trains devaient au moins offrir une capacité prescrite et les TOC étaient pénalisées si elles faisaient circuler des trains plus courts. Il était également attendu d'elles qu'elles augmentent la capacité des trains surchargés (en tant que de besoin). La contradiction de ce degré élevé de spécification n'a toutefois pas échappé au Président de BR, qui observait au sujet du franchisage de la Phase I :

...Il était évident que les spécifications du service attendu de l'opérateur de services voyageurs seraient beaucoup plus rigoureuses dans le secteur privé que sous contrôle public. C'est là une contradiction notable compte tenu de l'instruction que le Directeur du franchisage avait également reçue d'élaborer des critères pour l'attribution de la subvention, ce qui implique que la structure des services à subventionner découlerait de critères objectifs plutôt que du maintien de l'horaire existant. (Welsby et Nichols, 1999, p. 66).

Comme les performances des TOC n'ont pas été conformes aux spécifications ou répondu adéquatement aux mesures incitatives, le franchiseur a relevé ses spécifications de service. C'est ce qu'il a cherché à faire dans le cadre du processus de franchisage de la Phase II, qui a dans une large mesure échoué. C'est pourquoi, dans le cadre de la politique de franchisage de la Phase III, le franchiseur a fait savoir :

...Qu'il sera beaucoup plus prescriptif que dans le modèle initial quant aux services que les TOC devront exploiter. Cela s'applique à la fois aux horaires et à la formation des trains. Selon les nouvelles spécifications, les services pourront être améliorés lorsque une solide analyse de rentabilité le justifie, et au contraire réduits lorsqu'ils risquent de monopoliser le réseau ou de ne pas être rentables. (SRA 2003, p. 64).

Autrement dit, si nous reprenons l'observation de Welsby et Nichols selon laquelle les premiers contrats de franchisage prévoyaient des spécifications plus poussées que du temps de BR, le comble de l'ironie c'est que ces spécifications soient encore plus strictes.

Performances

Malgré ce niveau de spécification relativement élevé, il était évident d'emblée que les mécanismes destinés à encourager le respect des normes étaient soit inefficaces, soit insuffisants pour assurer que la prestation serait conforme à la norme contractuelle :

Les tentatives visant à faire en sorte que les franchisés soient incités à gérer leur activité de façon appropriée ont posé de sérieux problèmes. (Welsby et Nichols 1999, p. 65).

Lorsque les voyageurs sont dans une large mesure captifs du service ferroviaire, les franchisés ne sont pas confrontés aux conséquences de la prestation d'un service médiocre, autrement dit, la demande est inélastique par rapport au prix. Quoi qu'il en soit, lorsque les recettes sont faibles par rapport aux coûts d'exploitation, les TOC peuvent avoir intérêt à tenter de réduire leurs coûts pour dégager de meilleures recettes. La question se pose notamment lorsque les économies de coût peuvent être réalisées sur un aspect du service dans lequel la performance est largement subjective, ou lorsqu'il n'existe pas de mesures de performance ou encore lorsque les pénalités pour non-exécution sont moindres que les économies de coût qu'il est possible de réaliser.

Néanmoins, la SRA a conclu en 2003 qu'il subsistait des problèmes de normes mal définies, notamment en raison d'une "gestion laissant à désirer" et de faiblesses dans les accords de franchise initiaux (SRA 2003, p. 26). Le rebranchage de la Phase II avait pour but d'établir de nouveaux contrats prévoyant des normes et des spécifications plus rigoureuses. Cependant, la Phase II a également visé à allonger la durée des franchises, ce qui pourrait avoir réduit les incitations à se conformer aux normes car les franchisés n'étaient plus confrontés à court terme à une éventuelle perte de franchise lors d'un appel d'offres de rebranchage.

Selon la SRA, les premiers accords de franchise prévoyaient des niveaux de performances trop bas et ne prescrivait pas des normes de qualité de service suffisantes (*House of Commons Transport Committee* 2004, p. 39). La politique de la Phase III fixe des niveaux gradués de performances pour la ponctualité, les annulations et la capacité des trains.

Cette dernière politique lie également la performance à la durée de la franchise, en offrant une prolongation automatique de trois ans si la TOC respecte *avec régularité* le niveau de performance fixé ; cette disposition peut avoir le même effet incitatif à la conformité que celle qui consiste à prendre en compte les performances antérieures dans l'évaluation de l'offre du titulaire lors de tout processus de rebranchage (comme cela a déjà été évoqué). Ironie du sort toutefois, le partage du risque recettes entre le franchisé et l'Etat dans le cadre de la Phase III est susceptible d'émousser les incitations au respect des performances des TOC : dès lors que l'Etat assume l'essentiel du risque de divergence à la baisse par rapport aux prévisions de recettes, la TOC jugera peut-être plus rentable de fournir un service de qualité inférieure à la norme fixée (et donc moins coûteux) que d'encourager encore l'augmentation des recettes.

Surveillance

On observe une évolution vers une surveillance financière plus étroite des franchises, qui traduit d'une part le recours croissant aux "contrats de gestion" et aux "marchés au prix de revient majoré" introduisant un élément subvention pour renflouer les franchises défailtantes, et d'autre part l'introduction de modalités de partage des recettes et des risques entre le franchiseur et le franchisé dans les contrats de rebranchage. Par conséquent, bien que le franchiseur énonce le principe selon

lequel les TOC sont les mieux placées pour maîtriser et gérer leur risque coûts, leurs performances sont désormais étroitement surveillées, et les TOC sont tenues de fournir au franchiseur des données sur leurs coûts. En définitive, ce dernier dispose désormais de droits d’intervention s’il observe une évolution des coûts susceptible de menacer la viabilité de l’activité.

Ce principe a déjà été appliqué comme mécanisme de contrôle de conformité, comme en témoigne l’exemple de la franchise *South Eastern*, qui était gérée par Connex. En 2002, l’entreprise a demandé et obtenu l’approbation d’une subvention supplémentaire de 58 millions de livres en contrepartie d’une résiliation anticipée de la franchise (2006 au lieu de 2011) et de la démonstration que l’entreprise exerçait une gestion financière efficace de la franchise. Cependant, en juin 2003, la SRA a annoncé qu’elle reprendrait la franchise d’ici à la fin de l’année, estimant que la gestion de la franchise avait été bâclée et invoquant la perte de confiance dans la capacité de l’entreprise à gérer sa trésorerie quotidienne, ses budgets et ses prévisions. Un audit de l’entreprise devait également mettre en évidence la non-conformité aux conditions dont était assortie la subvention complémentaire (Crompton et Jupe 2004, p. 12).

Il est clair, dès lors que le franchiseur verse des subventions complémentaires aux TOC et en partage les risques, qu’il prend désormais effectivement part à l’activité – et il peut donc légitimement prétendre exercer un contrôle plus étroit sur l’entreprise. Cependant, ce contrôle implique que les compléments de subvention et le partage des risques infléchissent les incitations à la performance des entreprises par rapport aux stratégies traditionnelles “efficaces” de maximisation des profits – le partenaire du secteur public ne fait pas confiance au partenaire privé. Cette surveillance illustre par conséquent une autre importante évolution des principes de franchisage par rapport au concept original qui reposait sur la reconnaissance du sens des affaires et de la qualité de gestion du secteur privé.

Risque et incertitude

Ainsi que cela a été noté dans la Section 2, “l’objectif fondamental d’un projet de franchise est la répartition des risques, car c’est à partir du transfert de risque que le problème de relation mandant-mandataire pourra être résolu”. Le franchisage a pour but de générer des gains d’efficacité et de recettes, ce qui passe par la résolution des problèmes de relation mandant-mandataire. Par conséquent, pour atteindre ces objectifs, il est essentiel que le risque dont on a décidé le transfert à l’adjudicataire soit effectivement transféré avec succès au franchisé. Dans ce contexte, il ne sera peut-être pas approprié de transférer *toutes* les catégories de risque. Par conséquent, on note que dans les franchises de la Phase I, le risque recettes et le risque coûts ont été transférés au franchisé, mais pas pour tous les événements :

- Comme on pouvait s’y attendre, les pouvoirs publics ont continué d’assumer les risques réglementaire et stratégique qui leur incombaient.
- Le franchiseur a continué d’assumer le risque coûts associé aux redevances d’accès à l’infrastructure – autrement dit, toute hausse des redevances non incorporée dans un accord de franchise devait être entièrement indemnisée par le franchiseur.
- Les franchisés ont conservé le risque de perte de recettes découlant de conflits de travail.
- Ils continuent d’assumer le risque lié aux événements de force majeure, bien qu’ils puissent demander d’être exemptés des dispositions relatives au non-respect des performances attendues s’il est lié à ces événements.

L'introduction de "régimes de performance" dans l'industrie a été un élément important qui a en principe permis de "neutraliser" le risque pour le bilan découlant des actions de sociétés tierces (autres TOC, Railtrack/NR ou ses sous-traitants). Par exemple, les TOC, qui faisaient confiance à Railtrack pour leur fournir l'infrastructure nécessaire à une exploitation sûre et fiable, ont été indemnisées pour la perte de recettes causées par les perturbations généralisées qui ont affecté le réseau à la suite de l'accident de Hatfield. Comme en ce qui concerne de nombreuses indemnités, il y a inévitablement débat sur la question de savoir si l'indemnité est suffisante pour entièrement neutraliser le risque sous-jacent pour le bilan. Il y a lieu de croire que dès leur instauration, les régimes n'étaient pas correctement calibrés pour prévenir des effets pervers sur les incitations. Il est par exemple arrivé qu'une partie préfère accepter ou verser une indemnité plutôt que de faire des efforts, même modestes, pour éviter une perturbation (Kain 1998, p. 260).

Le franchiseur devrait-il chercher à maximiser le transfert de risque ? Lorsque les soumissionnaires pressentent des risques importants, on pourra s'attendre à ce qu'ils demandent des primes élevées pour les accepter. Pour tenter de transférer le risque dans certains cas, notamment en ce qui concerne un nouveau marché des transports dont les possibilités n'ont pas été démontrées – le degré d'ignorance des résultats probables est tel qu'il convient de parler d'*incertitude* plutôt que de risque. Autrement dit, les probabilités sont inconnues et l'on se trouve alors essentiellement en présence d'un niveau de risque non assurable. En pareil cas, un soumissionnaire privé prudent (disposant de moyens limités d'éviter ce type de risque) fixerait pour ce genre d'activité une prime de risque qui pourrait bien être prohibitive. Cela pourrait amener les pouvoirs publics à conserver le risque *ou* à abandonner purement et simplement l'activité. S'agissant du partenariat public-privé pour la construction de la liaison ferroviaire du tunnel sous la Manche, le risque recettes a été transféré au partenaire privé mais lorsque ce dernier n'a plus été en mesure de remplir ses engagements à l'égard de l'Etat faute de recettes suffisantes, le risque a été largement retransféré à l'Etat, que de fortes considérations d'intérêt général incitaient à faire en sorte que le projet soit mené à bien (voir Kain 2002).

Cependant, lorsqu'on peut retracer un historique de trafic et de recettes – et on peut ici penser au franchisage des services ferroviaires voyageurs –, il devrait être possible de transférer le risque recettes à l'adjudicataire. Tel est notamment le cas lorsque le trafic et les recettes progressent de façon cohérente et prévisible, la concurrence de la route et de l'aérien constituant le principal facteur influençant l'évolution des transports, et la croissance économique étant le principal moteur des fluctuations des déplacements à court terme.

Néanmoins, on comprendra que lorsque les TOC ont été franchisées en 1996-1997, on faisait preuve de prudence – tout au moins *initialement* – quant aux probabilités de succès du franchisage. Étant donné que le transfert de risque prenait la forme d'un niveau de subvention demandé par les futurs franchisés, les pouvoirs publics ont compris qu'ils pouvaient influencer sur la perception du risque et, par conséquent, sur la prime de risque demandée. La politique de franchisage de la Phase I incorporait trois principaux moyens de réduire le niveau de risque :

- La politique de "maîtrise de la concurrence" – consistant à limiter et à reporter l'introduction de la concurrence sur la voie des TOC en libre accès – a atténué la menace que faisaient peser sur les recettes des TOC les services concurrents non franchisés "en accès libre".
- Parce que les franchises étaient d'une durée relativement courte (7 ans), les TOC et le franchiseur devaient assumer un risque plus faible que dans le cas de franchises plus longues,

étant donné l'incertitude accrue du marché des services voyageurs dès lors que l'horizon s'éloigne par rapport au jour présent.

- Les TOC ne sont pas confrontées au risque d'actifs irrécupérables à la fin de la franchise car elles possèdent très peu d'équipements (elles ont accès à la voie de Railtrack/Network Rail et louent leur matériel roulant).⁴⁹

Malgré cette tentative axée sur le transfert de risque, il apparaît qu'en définitive, le risque soit demeuré dans le secteur public – il importe donc de souligner que l'Etat a payé une prime pour que les franchises assument un risque qu'elles n'ont finalement pas assumé. Bien que les catégories de risque demeurent essentiellement à la charge de la partie stipulée dans le franchisage initial, il est évident que l'évolution de la politique de franchisage a débouché sur un plus grand "partage" de ces risques en vue d'atténuer davantage la prise de risque par le franchisé.

Expériences en matière de transfert de risque

Comme cela a déjà été évoqué, près de la moitié des franchises initiales ont par la suite bénéficié de subventions complémentaires, de primes réduites ou ont évolué vers des marchés au prix de revient majoré, au lieu d'assumer le risque recettes. Le renflouement de franchises a consisté en compléments de subventions, avec soit un financement de "stabilisation", soit la fourniture de services sur une base de coût majoré. Selon Glaister, il s'agit là d'une méthode de passation des marchés publics dont on sait depuis longtemps qu'elle s'est révélée insatisfaisante pour la prestation d'autres types de services publics (Glaister 2005, p. Ev 326). De fait, Glaister prétend que l'instauration de marchés au prix de revient majoré a réduit les incitations des TOC à mener leurs activités au moindre coût et pourrait par conséquent être une raison expliquant que les coûts de l'industrie ont augmenté – voir tableau 4). La conclusion de Glaister est qu'il faudra ou bien que les activités des TOC reviennent dans le giron public, ou bien que l'on :

S'efforce de retrouver la structure incitative qui existait auparavant, ce qui est plus difficile maintenant que le secteur privé a compris que le secteur public montre une certaine réticence à faire respecter les contrats (*House of Commons Transport Committee* 2005, p. Ev 49-50).

Le changement le plus fondamental par rapport à la conception de la répartition des risques de la Phase I est donc que l'on n'a pas laissé les franchises faire faillite – et qu'elles n'ont donc pas été soumises à la discipline des forces du marché. Cette question est cruciale pour le succès du franchisage :

Un principe fondamental a été et demeure que les fournisseurs d'infrastructures et les exploitants de services ferroviaires soient incités à être efficaces — de façon à devoir moins faire appel au contribuable — du fait qu'ils sont exposés aux conséquences financières de leur inefficacité. ... Il y a maintenant lieu de se demander si ce principe peut être appliqué efficacement, étant donné l'incapacité ou la réticence évidente des pouvoirs publics à faire respecter le transfert de risque... (Glaister 2005, p. Ev 326-27).

Le fait que le transfert de risque ne soit pas imposé comme il le devrait a notamment les conséquences suivantes :

- Étant donné que l'entreprise exagérément optimiste n'est pas pénalisée pour s'être livrée à des spéculations dans son modèle d'entreprise, elle aura intérêt à continuer d'adopter un

comportement de risque moral — et à présenter des offres optimistes lors d'enchères ultérieures, uniquement pour remporter la franchise, sachant qu'elle sera renflouée par la suite.⁵⁰

- L'entreprise ne sera pas incitée à accroître son efficacité ou ses recettes.
- Les gains financiers que l'on peut escompter du franchisage pour le public sont réduits.

Pour comprendre si le modèle de franchisage est une option qui convient pour assurer la prestation de services ferroviaires voyageurs spécifiés par l'État, il est essentiel de comprendre les obstacles susceptibles d'empêcher le franchiseur de faire appliquer les conditions du contrat. Voici quelques raisons qui pourraient en être à l'origine :

- **Conserver le marché des soumissionnaires.** Étant donné que la plupart des acteurs actuels du marché du franchisage ont présenté des offres trop généreuses, une sévère pénalité infligée aux TOC aurait également pu nuire au marché du franchisage. Néanmoins, le renflouement de ces entreprises accroît la probabilité d'offres tactiques et pénalise les entreprises qui ont, elles, présenté des offres réalistes.
- **S'assurer que le franchisage demeure un outil d'intervention crédible.** De nombreuses faillites de franchises auraient miné la crédibilité de l'utilisation du franchisage par l'État pour fournir des services ferroviaires — même si le renflouement d'une franchise porte atteinte, en soi, aux principes du franchisage.
- **Éviter les coûts de transaction de l'appel à la concurrence.** Les coûts de transaction du refranchisage peuvent être si élevés qu'ils décourageront le franchiseur de procéder au refranchisage.
- **Éviter les perturbations des services des TOC.** Le franchiseur peut avoir choisi de limiter au minimum les perturbations découlant de la faillite d'une franchise et du refranchisage subséquent. De fortes considérations d'intérêt général militent pour que les pouvoirs publics, par le processus politique et l'octroi de subventions, fassent en sorte les chemins de fer continuent de fournir un service voyageurs uniforme et respectant les normes établies.⁵¹

Le sauvetage des franchises semble s'expliquer par le fait que le franchiseur veut protéger "l'intérêt général". C'est ce qui ressort de ses propos. Ainsi, par exemple, le Président de la SRA a expliqué que plutôt que de remplacer les opérateurs défaillants, la SRA a effectivement cherché à "accrocher" le franchisé à la franchise (*Hansard* 2002, paragraphe 24), même si, en ce qui concerne précisément *Virgin Trains*, des subventions complémentaires ont été accordées "pour protéger à la fois les voyageurs et le contribuable" (*Hansard* 2002, paragraphe 69).

Ainsi que cela a été noté dans l'introduction, c'est un observateur extérieur à la profession qui a exprimé la vision la plus pessimiste de la capacité de transférer le risque au franchisé. Ainsi, à la suite de l'annonce selon laquelle *ScotRail* et *Central Trains* seraient renfloués, M. George Muir, Directeur général de l'ATOC, a conclu que l'on voyait désormais mieux les limites de la privatisation :

C'est la réalisation de la vérité fondamentale...le risque intrinsèque revient toujours à la personne qui le veut – le prestataire. (*The Financial Times*, 7 mars 2002).

Il importe d'être très clair en ce qui concerne les raisons pour lesquelles le franchiseur a jugé essentiel de renflouer des franchises défailtantes pour ne pas, comme nous le rappelle Glaister, que des soumissions tactiques entachent les enchères et que l'offre la plus prétentieuse l'emporte sur la plus efficace.

Evolution en matière de politique à l'égard des risques

Indépendamment de cette tendance à renflouer les franchises, d'autres éléments clés de la conception des franchises ont évolué en ce qui concerne le risque. Ainsi, on peut noter que même si le PDG de la SRA assurait en 2002 au *Transport Select Committee* que, dans le cadre de la politique de la Phase III, "les risques coûts et les risques recettes étaient assumés comme il se doit par les entreprises exploitant les franchises" (*Hansard* 2002, paragraphe 177), cette politique avait déjà changé en 2004 :

Les contrats des entreprises ferroviaires veilleront également à ce que l'équilibre des risques entre celles-ci et l'Etat soit judicieux. Les entreprises continueront à assumer le risque recettes, mais il existera des modalités de partage de ce risque avec l'Etat, qui favoriseront une plus grande stabilité des franchises. Lorsqu'une entreprise commence à éprouver des difficultés financières, elle devrait s'attendre à devoir céder sa franchise, plutôt qu'à recevoir un quelconque complément d'aide de l'Etat. (SRA 2004, p. 6).

Du point de vue de la conception des franchises, l'évolution se présente sous deux formes :

- Partage des risques : il a été adopté dans les "modèles de franchise" de la Phase III pour l'attribution des contrats et peut prendre la forme d'un partage des bénéfices⁵² et du risque recettes.
- Répartition des risques : on constate une évolution de l'attitude du franchiseur, qui accepte les conséquences financières d'autres événements, tels que les conflits sociaux.

Partage des risques

Est-ce que la concurrence des franchises et le comportement subséquent des franchisés peuvent être structurés de façon à ne pas engendrer d'offres tactiques tout en assurant le transfert du risque ? L'octroi d'une récente franchise montre que le nouveau modèle de franchise *conserve* une structure de partage des coûts qui incite les soumissionnaires à présenter des offres tactiques pour obtenir des subventions ou le versement de primes. La franchise en question prévoit également que l'Etat assume le poids du risque associé aux projections optimistes dont le but était de remporter l'adjudication.

Les raisons de l'approche tactique sont évidentes au regard des modalités de partage du risque. Le modèle de franchise introduit un élément de partage du risque recettes après la quatrième année de la franchise. Au-delà, si les recettes du franchisé tombent en dessous d'un seuil de 94 % du niveau projeté par le franchisé, le manque à gagner est alors absorbé pour 20 % par le franchisé et pour 80 % par l'Etat. Si les recettes se situent entre 94 et 98 % des projections, le manque à gagner est partagé à égalité. Entre 102 et 106 % des projections, le franchisé conserve 60 % des recettes "excédentaires". Lorsque les recettes dépassent 106 % des projections, il garde 40 % de l'excédent.

Il y a lieu de croire que les soumissionnaires, face à cette fourchette de partage de risques, ont eu recours à la stratégie de l'offre tactique. Ainsi, la franchise *InterCity East Coast* a été octroyée à

l'opérateur en place, la *Great North Eastern Railway* (GNER) en mars 2005. C'est un exemple de franchise dans laquelle l'opérateur verse une prime à l'ÉTAT, de sorte que le choix de l'adjudicataire est fortement influencé par la VAN des primes versées. Bien que GNER ait remporté l'adjudication très largement, il a fortement concentré ses versements de primes en fin de période,⁵³ de sorte que ce sera l'Etat et non l'opérateur qui devra assumer la plus grande part du risque de manque à gagner.

Ces facteurs sont pris en compte dans le profil de versement des primes, qui est fortement concentré vers la fin de la période. Au cours des quatre premières années, lorsque GNER assume la totalité du risque, la prime est prudente, diminuant en 2006-2007 avant de commencer à augmenter. Mais en raison de la fourchette mise en place à partir de la cinquième année, les primes annuelles augmentent en ligne droite, conformément aux prévisions de 8.7 % de croissance annuelle composée des recettes de GNER. (*Rail Business Intelligence* 2005, 5 mai, p. 7).⁵⁴

Par conséquent, bien que le franchiseur ait pu acquérir pendant une dizaine d'années une expérience et une compréhension de l'adjudication de franchises, le processus de franchisage actuel demeure un terrain très propice aux tactiques financières : par le passé, celles-ci consistaient simplement à maximiser la VAN des primes versées par les TOC ou de limiter au minimum la VAN du flux de subventions du franchiseur.

Si le cadre qui régit les franchises n'est pas le même dans la Phase I et dans la Phase III, le résultat est le même : les tactiques mises en œuvre pour remporter l'adjudication induisent un comportement de risque moral (report des recettes lorsque l'exposition de l'ÉTAT au risque de manque à gagner est maximisée) qui amène l'ÉTAT à assumer un plus grand risque que dans le cas d'offres non tactiques. Ainsi que le faisait remarquer *Rail Business Intelligence* :

Les soumissionnaires non retenus ont fait remarquer que GNER avait gagné sur la base de la VAN par une marge d'environ 500 millions de livres, mais le profil des primes signifie que le risque commercial [pour GNER] est sensiblement moins important que ce que ce chiffre implique. (*Ibid*, p. 7).

Compte tenu, une fois encore, des difficultés liées à un système d'offres sous pli cacheté (examiné dans la section 2), même si nous partons de l'hypothèse qu'il n'y a aucune tactique intervenant dans le profil des recettes, le franchiseur aurait dû s'interroger sur une offre prévoyant des paiements de primes sur la base d'une VAN de 1.3 milliard de livres, ce qui dépassait apparemment d'environ 500 millions l'offre du soumissionnaire le plus proche, et se demander dans quelle mesure une telle offre peut être robuste. (*Rail Business Intelligence* 2005, 5 mai, p. 7).

Inévitablement, les soumissionnaires saisiraient rapidement l’astuce et calqueraient la méthode de GNER pour d’autres mises aux enchères de franchises. *Rail Business Intelligence* n’a du reste pas tardé à indiquer que les soumissionnaires réfléchissaient à l’utilisation de ce genre de tactique de report pour les prochaines offres. (Ibid, p. 7). Dans la mesure où tous les soumissionnaires adopteraient cette tactique, ils se neutraliseraient les uns les autres, mais cette pratique conduirait inévitablement le franchiseur/le Trésor à toucher des primes moins importantes (et donc à verser des paiements de subventions plus importants) que ce que la concurrence justifierait. En outre, ce genre de tactique entraverait la capacité du franchiseur de faire la distinction entre les projections relevant de la pure stratégie et les plans d’entreprise bien pensés.

Les CCF et la prise de risque

“Un porte-parole de *FirstGroup* a indiqué qu’il n’avait pas pris de risque sérieux en ce qui concerne les nouvelles franchises [*Greater Western, Thameslink/ Great Northern*]. ‘Le profil de risque a changé. Le risque de divergence à la hausse comme à la baisse par rapport aux prévisions est partagé avec l’ÉTAT, de sorte que les nouvelles franchises sont sensiblement dépourvues de risque’”.

“*Railing against FirstGroup £1bn franchises*”, *Scotland on Sunday*, 18 décembre 2005.

Cela dit, compte tenu de la fourchette de partage des risques prévue dans le nouveau modèle de franchise, les TOC sont confrontées à un risque recettes relativement limité⁵⁵. Quoi qu’il en soit, quel est l’objet du partage des recettes ? Comme l’a noté la SRA, les recettes globales des premières franchises dépassaient les projections de l’offre — voir figure 2. Ainsi, si l’on se fie à cette observation et aux données concernant l’inflation des coûts, la faillite des franchises de la Phase I est à inscrire dans la partie coûts. Pourquoi la SRA a alors décidé de partager le risque recettes ? Autrement dit, est-ce que le partage des risques est nécessaire parce que le processus d’adjudication permet aux soumissionnaires de l’emporter sur la base de profils subventions/primes non viables ? Le comportement de risque moral (installé en quelque sorte par le renflouement de franchises et, maintenant, par le partage de risque, conduit presque inévitablement les soumissionnaires à présenter une offre (et à remporter la franchise) en recourant à une tactique qui consiste à jouer perdant afin d’obtenir des conditions plus généreuses pour la TOC.

Par conséquent, même si l’on peut supposer que l’évaluation des offres s’est améliorée et que les offres sont par conséquent devenues plus réalistes, le comportement de risque moral des soumissionnaires conduira l’ÉTAT à assumer un risque dont l’importance sera disproportionnée par rapport à un processus de mise aux enchères qui n’encourage pas les offres tactiques. Cependant, si la spécification du service est dans une large mesure déterminée par l’Etat et que ce dernier est le principal preneur du risque de divergence à la baisse par rapport aux recettes prévues, s’agit-il simplement d’un marché au prix de revient majoré ?

Répartition des risques

L’autre aspect pour lequel la répartition des risques a évolué concerne les conséquences des conflits sociaux sur les recettes. À l’origine, c’était au franchiseur qu’il appartenait de porter le risque. Implicitement, si on part de l’hypothèse que le risque doit être porté par la partie qui est la mieux placée pour le gérer, Ce serait (sans doute) au franchiseur qu’incomberait le risque.

Néanmoins, ces dernières années, il y a lieu de croire que le franchiseur a occasionnellement assumé le risque⁵⁶. Par exemple, en mars 2002, la SRA a épongé le manque à gagner découlant d'une grève qui avait affecté neuf TOC en 2003 (RBI 195, p. 2). Une autre fois, en 2002, elle a absorbé les pertes de recettes de ScotRail (RBI 194, p. 1). Maintenant que la SRA est dissoute, la profession espère que la nouvelle agence de franchisage ne modifiera pas cette approche discrétionnaire à l'égard de l'acceptation des risques liés aux conflits sociaux. (RBI 239, p. 10).

Expérience du franchisage des chemins de fer en Australie

La présente section examine l'expérience du franchisage des chemins de fer dans Victoria, état du sud-est de l'Australie. Trois domaines d'exploitation des services ferroviaires voyageurs ont été franchisés : une franchise régionale pour l'état de Victoria (V/Line voyageurs), le service de rail léger (tramway) de Melbourne et le service de rail lourd de Melbourne. Nous nous concentrons dans le présent rapport sur l'étude du franchisage du rail lourd à Melbourne, bien que de nombreuses données ne soient pas ventilées entre le franchisage du rail lourd et le franchisage du rail léger.

Melbourne est une ville d'une population de 3.4 millions d'habitants. Trois lignes électrifiées rayonnent à partir du centre de la ville vers 17 terminus principaux et secondaires – voir figure 6 (p. 131) – qui représente une carte schématique (sans échelle) du réseau. Depuis 1989, la Commission des transports publics (PTC) gère les services urbains d'autobus, de tramways et de trains et le réseau de rail régional V/Line. Cependant, pendant les années 1990, les services d'autobus ont été privatisés, le personnel de nombreuses gares ferroviaires a été réduit et les conducteurs de tramway ont été éliminés. Le personnel est tombé de 18 000 employés en 1992 à 8 400 en 1997 (Ministère de l'infrastructure 2005, p. 5). A la fin de 1997, le gouvernement de Victoria a annoncé qu'il allait privatiser les services de rail. Vers la mi-1998, les opérations de la PTC ont été divisées en cinq activités, à savoir l'entreprise de transport de la ligne V (V/Line), deux entreprises de transport par tramway et deux entreprises de transport urbain par rail lourd. Les activités de transport urbain par rail lourd étaient assurées par les Trains Bayside (qui desservent le centre de Melbourne à partir du sud et de l'ouest – les lignes les plus proches de Port Phillip Bay) et les Trains Hillside (qui desservent le centre de Melbourne à partir des hauteurs au nord-est).

L'Unité de réforme des transports a été établie en 1998 au sein du Département du Trésor de l'état de Victoria pour assurer le franchisage. En juin 1999, les cinq adjudicataires ont été annoncés et des contrats de franchise ont été conclus pour la gestion des transports à la fin d'août 1999.

Comme dans le cas de l'étude du Royaume-Uni, les sections qui suivent examinent si le franchisage a atteint ses objectifs, analysent les évolutions des politiques de franchise, ainsi que la concurrence, le modèle et les coûts des franchises.

Le franchisage des services par rail a-t-il atteint ses objectifs ?

Les objectifs de franchisage du gouvernement étaient de "... minimiser les coût à long terme des transports publics pour le contribuable," "... transférer le risque au secteur privé," améliorer la qualité des services et "... assurer l'augmentation appréciable et durable" du volume de voyageurs. (Ministère de l'infrastructure (DOI) 2005, p. 6). Quand le processus de franchisage a été achevé, on aurait pu penser que ces objectifs avaient été atteints compte tenu des promesses faites par les adjudicataires.

Si différentes opinions ont été exprimées sur l'estimation des économies d'échelle qui seraient réalisées (voir, en particulier, Mees 2005, p. 442-44), les économies pour le contribuable *d'après une*

“*comparaison du secteur public*” sur la durée de vie (10-15 ans) des cinq franchises se situaient entre 1.1 milliard \$A et 1.8 milliard \$A. Cette dernière valeur est illustrée à la figure 4 comme étant l’écart entre le financement public des franchises et l’estimation comparative du secteur public par le franchiseur.

Cependant, quel que soit le cas, ce sont les promesses qui ont été faites et la réalité a été assez différente. Moins de deux ans après le démarrage des contrats de franchise, “...les franchises ont commencé à soulever de sérieuses inquiétudes dans le gouvernement sur leur viabilité financière” (DOI 2005, p. 12). Des aides supplémentaires à court terme ont été fournies par le gouvernement, mais le nouveau “... Groupe d’étude des franchises [du gouvernement] a par la suite conclu que les franchises... n’étaient pas financièrement soutenables et qu’elles ne pouvaient pas être sauvées par des modifications contractuelles marginales ou par des arrangements financiers temporaires”. (DOI 2005, p. 13) Le Groupe d’étude a préparé des “Accords d’exploitation provisoires” pour deux des franchises mais pour la troisième, National Express (assurant la gestion des Trains Bayside, des Tramways de Swanston et de la V/Line voyageurs) n’a pas pu parvenir à un accord et s’est retiré des opérations de rail dans l’état de Victoria en renonçant à sa caution d’exécution. De nouveaux accords ont alors été négociés avec les deux autres exploitants. Connex, l’exploitant des Trains Hillside, a absorbé les activités des Trains Bayside et le nouveau contrat est entré en vigueur en avril 2004.

Comme l’illustre clairement la figure 5, les nouveaux accords se sont traduits par de beaucoup plus gros versements aux franchisés que les contrats de franchise initiaux ne le stipulaient. Egalement, le risque transféré était beaucoup moindre. Nous pouvons supposer que les paiements versés aux franchisés pendant 10 mois en 1999/2000 et en 2000/2001 correspondaient plus ou moins aux aides versées au secteur public. Cependant, si cette hypothèse est correcte, il se dégage que le nouveau flux de paiements à partir de 2003/2004 était considérablement supérieur aux aides du secteur public. Cela signifie donc que les nouveaux accords de franchise sont plus coûteux pour le contribuable que l’exploitation par le secteur public. Une chose est sûre, les nouveaux accords ne se traduiront par des réductions de coûts (figure 7).

Comme cette expérience le montre clairement, bien qu’une prime ait été implicitement versée aux franchisés pour couvrir le risque, la responsabilité du risque n’a pas été transférée dans la pratique. Durant la période qui a immédiatement précédé les contrats de franchise, l’augmentation du trafic de voyageurs avait été plus marquée. En outre, la qualité des services s’est en effet améliorée après l’adjudication des franchises. Cependant, il convient de noter que la période qui a immédiatement précédé les contrats de franchise a fait l’objet de perturbations causées par le partage des activités d’exploitation et de gestion des réseaux de train et de tramway qui était nécessaire pour le régime de franchise.

La conclusion générale qui se dégage est que les contrats de franchise initiaux dans l’état de Victoria n’ont pas atteint les objectifs prévus et que les nouveaux accords n’offrent pas de gains manifestes. L’examen qui suit porte principalement sur les contrats de franchise initiaux et ne présente qu’une vue rapide des contrats négociés par la suite.

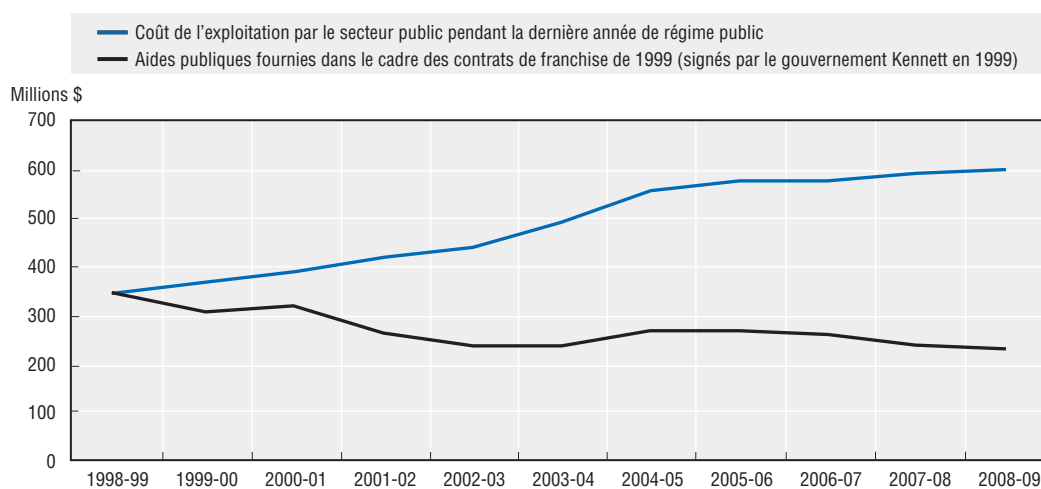
Aperçu de la politique de franchise

A la section précédente, nous avons indiqué les objectifs de la concurrence par l’adjudication de franchises en 1999. Les leçons qui ont apparemment été tirées de cette expérience se sont traduites par la réorientation, en 2004, des contrats de franchise. Le gouvernement voulait assurer la stabilité de la gestion, suite à la division des activités, à leur constitution en entreprises indépendantes en 1998/1999

et aux difficultés de franchisage qui ont résulté. Les tests de marché effectués en 2002/2003 ont conclu que le “marché” n’était plus intéressé à soumettre des offres pour l’obtention de franchises en raison des difficultés manifestes rencontrées dans l’état de Victoria et des difficultés naissantes autour de cette date au Royaume-Uni. Le gouvernement a également conclu que le marché par appels d’offres serait affaibli par l’avantage des entreprises déjà sous franchise : “... les soumissionnaires potentiels étaient extrêmement conscients qu’ils feraient une offre contre les entreprises actuellement sous franchise qui réussissaient bien et qui possédaient une solide connaissance de la situation locale”, et que les nouveaux entrants étaient confrontés à une plus grande incertitude, tant du point de vue commercial que juridique, que les entreprises déjà sur le marché. (DOI 2005, p. 15) En effet, le gouvernement semblait vouloir continuer à travailler avec les entreprises déjà en place étant donné :

... Qu’elles connaissaient déjà bien les conditions du secteur du rail dans l’état de Victoria. La pratique commerciale courante était de traiter avec les fournisseurs habituels, de s’appuyer sur leur base de connaissances et de ne pas chercher à changer de fournisseur pendant une phase délicate du développement des services de transports publics. (DOI 2005, p. 16).

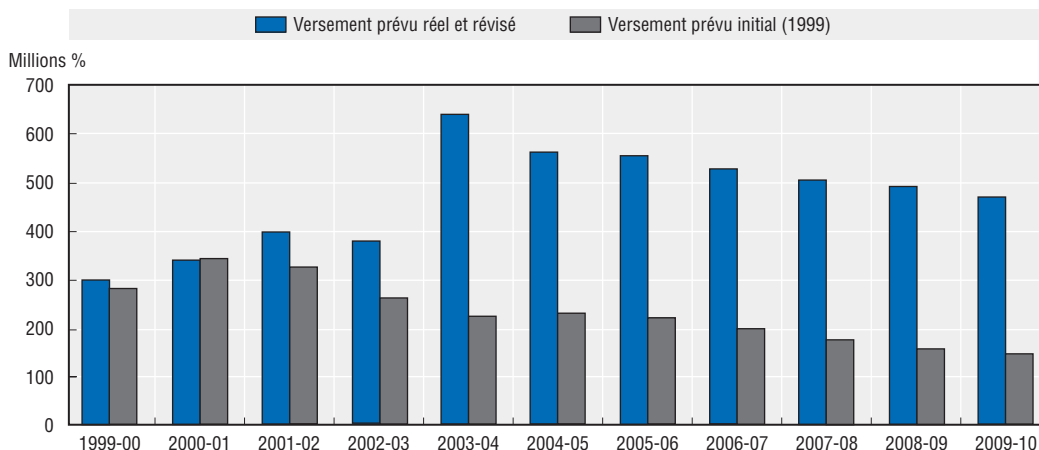
Figure 4. **Projection des économies du secteur public résultant du franchisage dans l’état de Victoria (millions AUD par an)**



Source : diapositive, telle que présentée dans Betts 2005.

En conséquence, le gouvernement a décidé de négocier avec les entreprises en place qui avaient survécu – soit un marché exclusif – les deux franchises de services de train étant absorbées sous la forme d’une plus grande exploitation de services ferroviaires assurés par Connex. Ce contrat de gestion de rail lourd, adjugé en 2004, portait sur une durée de cinq ans (avec une prolongation optionnelle de 18 mois et une prolongation négociée après cette date), à la différence de la période de 15 ans des franchises octroyées en 1999. Par ailleurs, avec le nouveau contrat, le gouvernement partageait le risque attachées aux recettes et aux bénéfices et assumait à nouveau la responsabilité d’une partie des autres risques (par exemple l’assurance).

Figure 5. **Profil des subventions publiques accordées aux services de trains et de tramways de Melbourne – versements aux exploitants privés (2004/2005 \$A)**



Source : Surintendant des comptes, Victoria 2005, p. 25.

Il est évident que le résultat de ce processus de restructuration (“négociation exclusive”) ne peut pas être qualifié de “franchisage”, puisqu’il n’y a pas d’adjudication par appels d’offres. Cependant, comme il est examiné plus bas, certaines des raisons que le gouvernement avance pour ne pas avoir recours à la concurrence dans ce cas (avantage des entreprises en place et continuité des services) sont en réalité de claires justifications pour ne jamais établir un système de franchise. Etant donné que les gains promis dans les soumissions de 1999 n’ont jamais été concédés et qu’il n’existait pas de marché concurrentiel pour la renégociation des contrats futurs, on dispose d’un argument solide pour affirmer que l’adjudication par appels d’offres a abouti à l’échec dans l’état de Victoria.

Modèle de concurrence

Comme pour le modèle britannique (sur lequel le franchisage s’est appuyé dans l’état de Victoria), la forme de concurrence qui a eu lieu en 1998/1999 était un régime d’adjudication de droits exclusifs pour la gestion de services donnés. Cependant, n’étant plus sous la tutelle de la compagnie mère, le franchisé était également responsable de l’infrastructure et du matériel roulant, même si ce matériel devait être acheté par les franchisés, puis vendu à des sociétés de leasing et ensuite loué (Greig 2002, p. 242). Un modèle à division verticale avait été envisagé, puis rejeté en raison de “... plaintes émises dans des pays où ce modèle avait été adopté” (Greig 2002, p. 241). Il a été soutenu que l’intégration pouvait “... éviter certains problèmes de monopole improductifs”, tels que la négociation des frais d’accès aux voies, et que la concession au franchisé du contrôle des voies “... lui permettait d’optimiser ses conditions d’exploitation”. (Gouvernement de Victoria 1998, p. 7).

Sans aucun doute, le transfert de l’infrastructure et du matériel roulant ne facilitait pas la renégociation de la franchise en raison du risque attaché à l’état des divers actifs ; cette raison a été donnée durant la phase de renégociation des contrats de 2002/2004 et c’est pourquoi une autre adjudication par appels d’offres n’a pas eu lieu. Greig, en qualité de directeur de l’organisme d’adjudication des franchises, souligne que la possibilité pour le franchisé de contrôler les actifs était reconnue. La réponse de l’organisme a été “... d’avoir un régime de gestion bien structuré : plans annuels de gestion des actifs, une enquête de l’état des divers actifs, ... des indicateurs de performance

clés...”, ainsi qu’un compte à l’intention du franchisé sur lequel des fonds seraient libérés et remis à l’exploitant lorsque le gouvernement était satisfait des normes d’entretien.

Le modèle visait à tirer parti des enseignements du franchisage britannique. Ainsi, à une époque où la tendance était d’adjuger des franchises de plus longue durée au Royaume-Uni (Phase II), il n’est pas surprenant de constater que les contrats de franchise du gouvernement de Victoria concernant la gestion du rail lourd étaient conclus pour une durée de 15 ans. Comme dans le cas des homologues britanniques, les risques attachés aux recettes et aux coûts ont été transférés aux franchisés, de même que la gestion des “relations professionnelles” ; les tarifs étaient pour l’essentiel réglementés ; une subvention était octroyée en l’échange de droits exclusifs d’exploitation des services de voyageurs sur certaines lignes, sous réserve de spécifications techniques minimums (qui correspondaient en général au niveau de service qui existait avant la franchise). Cependant, à la différence du modèle britannique, la subvention se composait de deux volets principaux. Premièrement, comme dans le cas du modèle britannique, un certain niveau subventionné était convenu et les adjudicataires le recevaient invariablement sous forme décroissante pour refléter l’incidence de leurs initiatives. Le deuxième volet était par contre le paiement d’une prime variable en fonction de la croissance du trafic de voyageurs⁵⁷. Le paiement conditionnel de cette prime avait pour conséquence que, au lieu d’atténuer l’incapacité financière de l’exploitant à atteindre les objectifs de recettes, elle l’aggravait. Ainsi, alors que la subvention fixe diminuait au cours des ans, l’absence d’augmentation du trafic de voyageurs (mesurée par la croissance des recettes) éliminait le paiement de la prime variable.

Comme dans le cas du Royaume-Uni, la concurrence entre les offrants reposait sur les appels d’offres cachetés. Les données présentées au tableau 4 montrent comment cette forme d’adjudication peut se traduire par des résultats fort différents pour deux services de voyageurs urbains sans doute très similaires (similitude d’ampleur, de clientèle et de l’environnement exogène). En effet, si nous comparons les offres des deux adjudicataires National Express et Connex pour les Trains Bayside et pour les Trains Hillside, respectivement, nous observons que l’offre de National Express était beaucoup plus agressive que celle de Connex (qui, en soi, était fort optimiste). A la section 2, nous avons souligné que les offres ouvertes avaient pour caractéristique que la prise de connaissance du retrait d’autres soumissionnaires pouvait modérer le comportement des soumissionnaires restants. Mais, à tous les égards, l’offre de National Express était sensiblement plus optimiste que celle de Connex – notamment pour ce qui concernait le petit montant de la subvention fixe par rapport à la prime reposant la croissance du volume de voyageurs, le taux de réduction de la subvention, la croissance des recettes présumée pendant les cinq premières années et la croissance des recettes présumée sur 15 ans.

Ce contraste porte à croire que la “plausibilité” de l’offre n’était pas prise en compte dans les critères de sélection et que, donc, le risque d’insolvabilité n’a sans doute pas été suffisamment pris en considération. Nous ne possédons pas d’informations qui nous permettent de savoir si l’adjudication des franchises était fonction de l’offre la plus basse ou si elle prenait compte aussi de critères de “concours de beauté”. Ceci dit, nous pouvons avancer que l’intérêt pour l’appel d’offres était très limité et que la sélection des candidats reposait sur l’offre la plus basse. Ainsi, comme le dit Greig, “...l’intérêt à participer à l’appel d’offres émanait pour l’essentiel des consortiums associés aux services de trains et de tramways du Royaume-Uni et de l’Europe septentrionale”, mais le fait que trois des cinq franchises ont été concédées à National Express porte à croire que le marché était probablement très limité.⁵⁸ De toute façon, il convient de noter que seule la franchise de Tramways Yarra possédait des capitaux australiens (Transfield, détenant 50 % du capital du consortium). Naturellement, l’absence de concurrence peut avoir simplement été le fait que National Express était régulièrement le soumissionnaire le plus agressif – comme l’illustre le tableau 5.

Marchés concurrentiels

Comme dans le cas du Royaume-Uni, le groupage des franchises a été problématique. En préparation de l’adoption du système de franchise, la seule exploitation de rail lourd de PTC a été divisée en deux zones géographiques : la zone desservant Port Phillip Bay (Trains Bayside) et les services ferroviaires desservant le nord-est de Melbourne (Trains Hillside). Cette scission avait pour objectif d’introduire la “concurrence par comparaison”, où les services de rail lourd (et deux services de rail léger) servaient de comparateur de la performance.⁵⁹ (DOI 2005, p. 7). L’Unité de réforme des transports a ordonné une étude des économies d’échelle des activités de transport par train et par tramway et a conclu que ces économies “... restaient bien en dessous de la taille des opérations une fois scindées (Greig 2002, p. 240).

Cependant, cette conclusion semble négliger la question centrale de l’économie des réseaux de transport et de l’interdépendance entre les différents segments du même réseau. Une question est de savoir si une grosse entreprise d’exploitation ferroviaire réalise des économies d’échelle comparables à une petite entreprise d’exploitation ferroviaire ; une autre question est de savoir si deux entreprises d’exploitation ferroviaire sont aussi efficaces qu’une seule. Par intuition, deux entreprises opérant sur le même réseau entraînent des coûts de transaction et de coordination considérables. Il n’est donc pas surprenant que, après l’échec des franchises, il ait été conclu que “... les avantages des deux entreprises de train et de tramway ne s’étaient jamais matérialisés” (DOI 2005, p. 18). La scission avait accru le nombre d’interfaces, rendant ainsi le processus décisionnel plus difficile, avait doublé les ressources de gestion et avait nécessité de doubler le matériel roulant et l’équipement de réserve. De toute manière, les franchises de gestion du rail lourd ont tourné le dos aux économies attachées aux réseaux. Par exemple, les deux entreprises sous franchise ont modernisé différemment des trains “Comeng” identiques, les rendant donc incompatibles. Elles ont aussi acheté des trains fabriqués par différentes compagnies (Siemens et Alstom) qui ne pouvaient pas être opérés ensemble.

En plus de ces problèmes spécifiques, il se dégage aussi une question d’ordre générale : dans quelle mesure le marché d’adjudication était-il concurrentiel ? Greig souligne que le système de franchise britannique avait créé un marché de soumissionnaires et qu’il est intéressant de noter que, pour l’essentiel, l’intérêt à soumettre une offre provenait de consortiums qui avaient leur siège en Europe.⁶⁰ (Greig 2005, p. 19). Nous devrions alors nous demander si une base suffisamment solide de groupes de soumissionnaires *appropriés* avait jamais été en place pour que le système d’adjudication puisse fonctionner convenablement.

D’après le DOI, les expériences de l’état de Victoria avait éliminé l’attrait du marché, comme ce fut le cas avec les problèmes financiers liés aux franchises britanniques – bien que, comme le savons, le marché de renégociation des franchises britanniques soit resté actif. Mais en justifiant le recours à la négociation exclusive, le DOI défend en réalité un argument encore plus solide expliquant pourquoi l’adjudication par appels d’offres n’a probablement jamais été une option viable dans l’état de Victoria, à savoir qu’un marché concurrentiel n’était pas durable. Le DOI suggère que l’avantage des entreprises en place (tel que la connaissance du marché et l’état des actifs) était si marqué qu’il atténuait l’intérêt d’autres concurrents du marché :

... Les soumissionnaires éventuels étaient fort conscients qu’ils auraient à faire une offre contre des entreprises déjà en place qui marchaient bien et qui avaient de solides connaissances locales. A ce titre, il semblait peu vraisemblable que le gouvernement serait en mesure d’attirer un éventail de soumissionnaires solides par un nouvel appel d’offres (DOI 2005, p. 15).

Si cette évaluation était exacte et applicable aux franchises du rail dans d'autres villes et pays, elle n'allait pas favoriser le développement de la concurrence. L'avantage des entreprises en place se déclare lorsque les franchisés deviennent bien au courant des activités – et c'est une raison importante pour laquelle la durée des franchises devrait être courte. Néanmoins, il semble que les franchisés de l'état de Victoria, dont la "connaissance locale était limitée" au début, ont acquis, juste en trois ans, une "connaissance locale tellement solide" et apparemment imbattable que le marché n'était plus suffisamment concurrentiel pour adjuger des contrats par appels d'offres.

Evaluation des offres

On dispose de peu d'informations sur la manière dont les offres étaient évaluées. Le tableau 4 présente les paramètres de base des adjudicataires. Comme Greig (directeur à l'organisme d'adjudication des franchises, Unité de réforme des transports) l'a écrit en 2002 avant le retrait de National Express, si les prévisions de trafic des voyageurs étaient atteintes, "... le volume de voyageurs se situerait alors au-dessus de son niveau historique le plus élevé du début des années 1950, avant que ne se répande la voiture particulière". Toutefois, les "... arguments optimistes étaient soutenus par l'expérience d'une nette progression de la fréquentation suite à la privatisation dans d'autres pays (par exemple au Royaume-Uni, en Argentine)". (Greig 2002, p. 245). Nous pouvons donc constater dans ce cas que la perception de la croissance du volume de voyageurs britanniques s'est traduite probablement, d'une part, par les offres financièrement dangereuses des soumissionnaires et par l'acceptation par les évaluateurs de projections extrêmement optimistes d'autre part. En effet, si nous comparons les chiffres figurant au tableau 5 aux résultats concernant le Royaume-Uni présentés à la figure 2 la croissance du trafic dans l'état de Victoria a été encore plus robuste que les projections pour le Royaume-Uni (où déjà vers 1999, les projections financières optimistes causaient des difficultés).

L'ironie de la chose, c'est que, si le contexte des compagnies internationales ayant soumis une offre pour les franchises de l'état de Victoria a pu porter les évaluateurs à accepter des prévisions beaucoup trop optimistes (en particulier du fait des soudaines augmentations de trafic de voyageurs dans les premières années des franchises, reflétées par réductions brutales des subventions), le DOI a par conséquent conclu que les prévisions avaient été :

... Faites par des soumissionnaires étrangers qui n'avaient guère de connaissance locale et qui basaient leurs prévisions sur leur expérience des conditions dans le sud-est de l'Angleterre, où le trafic de voyageurs était en très forte expansion à ce moment-là... Il n'était simplement pas possible de reproduire les conditions britanniques dans l'état de Victoria et de réaliser d'énormes réductions de coûts et d'énormes augmentations du trafic de voyageurs en apportant des changements aux méthodes de travail et de commercialisation. (DOI 2005, p. 9).

Cette récente interprétation porte à croire que, si le système de franchise ne marche pas mieux, c'est de la faute des soumissionnaires et (nous pourrions soutenir) de la faute de la méthode d'évaluation des soumissions (en ne mettant pas en doute ces "soumissionnaires étrangers"). Cependant, il se dégage de rapports *précédents* que, à l'époque de l'adoption du franchisage, l'opinion même du DOI était optimiste (ce qui a porté encore davantage les évaluateurs à ne pas rejeter de soumissions optimistes) :

Le DOI avait examiné la possibilité d'augmenter de 40 à 50 % le trafic de voyageurs du rail au cours des 15 années suivantes... les résultats de cette enquête suggéraient que l'adoption

d’une série de mesures [comme l’utilisation de nouveau matériel roulant, des services plus fréquents et plus rapides, de meilleures correspondances...] entraînerait une augmentation de 50 % environ du volume de voyageurs au cours des 15 années à venir. (Gouvernement de Victoria 1998, p. 10).

Cependant, même d’après ces perceptions, la croissance du volume de voyageurs des adjudicataires était optimiste et, pour l’essentiel, cette expansion devait se produire dans les années qui venaient immédiatement après le démarrage des franchises – voir tableau 4. Mais, pour revenir à la question, comme nous l’avons noté à la section de ce rapport sur le Royaume-Uni, il est fort contestable que les améliorations de la fréquentation et des recettes enregistrées au Royaume-Uni (qui, à propos, étaient les plus marquées dans les régions et non dans le sud-est) aient été endogènes (à savoir, qu’elles aient résulté du miracle de la gestion par le secteur privé). Pour SRA, cette expansion au Royaume-Uni était liée à des facteurs exogènes, en particulier à l’impact de la croissance économique, de l’encombrement des routes et de l’augmentation des prix du carburant. Et on observe donc que le niveau et la période de croissance du volume de voyageurs dans l’état de Victoria étaient considérablement plus optimistes que les projections émises par les adjudicataires du Royaume-Uni.

Mais, même pour ce qui est des coûts, il était évident que les offres n’étaient pas évaluées avec objectivité. Comme Mees le note, le surintendant des comptes pour l’état de Victoria avait conclu en 1998 que “... après des années de compression des coûts et de rationalisation des opérations, il semble n’y avoir qu’un champ d’action limité pour réaliser d’autres grandes économies” (Mees 2005, p. 442). Pareillement, Le DOI reconnaît désormais qu’il s’agissait d’... un secteur d’activité qui était déjà relativement efficient après cinq ans de dégraissage des effectifs et qu’il n’offrait qu’un champ d’action limité pour d’autres compressions de coûts”. (DOI 2005, p. 9) Alors qu’à l’époque, il était soutenu que le franchisage pourrait fournir un large éventail de possibilités pour réduire une base de coûts considérables. (Gouvernement de Victoria 1998, p. 9).

Ainsi, compte tenu que des franchises ont été octroyées à des entreprises qui ne connaissaient pas le marché (ce qui explique leurs projections de forte croissance du trafic et des recettes) et compte tenu qu’il y avait peu de possibilité de réduire les coûts, il demeure peu clair que les soumissions aient été évaluées comme des offres robustes et, élément encore plus important, que le recours aux franchises ait été justifié du point de vue commercial.

Coûts de transaction attachés à la concurrence

Un indicateur du niveau des coûts de transaction des franchises réside dans le fait que, en 2002, le gouvernement a décidé d’accroître la subvention qu’il accordait aux franchisés. Le journal *The Age* rapportait les paroles suivantes du Ministre des Transports “... il revenait moins cher de les renflouer que de renégocier les contrats de franchise” (27 février, p. 1). On peut donc soutenir que, si ces coûts attachés à la concurrence étaient si “élevés” – se traduisant par le renflouement des franchisés au lieu de la renégociation des contrats – les coûts de transaction étaient alors *trop* élevés.

Risque et incertitude

Comme pour le Royaume-Uni, les franchises australiennes prévoyaient le transfert du risque attaché aux coûts et aux recettes au franchisé. Une différence par rapport au modèle britannique concernait le fait que le risque de *force majeure* était assumé par le gouvernement, ce risque étant “... affecté à la partie qui était la mieux placée pour le supporter” (Greig 2002, p. 244).

Cependant, comme il se dégage clairement de l'échec des franchises, les aides publiques sont allées à des sociétés privées qui n'ont pas accepté les conséquences commerciales de leur mauvaise gestion. Le manque de logique des responsables du gouvernement apparaît clairement de la décision de sauver les franchises :

Le but du gouvernement Kennett avait été d'instaurer un système de transport public où tous les risques commerciaux seraient transférés au secteur privé. Ce n'était clairement plus possible vu les circonstances dans lesquelles la viabilité même des exploitants était menacée. (DOI 2005, p. 12).

Le risque que peuvent encourir les franchises sont des pertes financières et, comme l'a souligné Glaister (cité plus haut, p. 97) un principe fondamental, si l'on veut que le système de franchise réussisse, est de "... faire supporter" aux exploitants du rail "les conséquences financières de leur inefficacité". En particulier, ce principe devrait être respecté lorsque le gouvernement a l'intention de poursuivre le franchisage. Cependant, comme le note Gomez-Ibanez :

La plupart des gouvernements choisissent de renégocier les contrats de franchise... Le souci immédiat causé par un service médiocre ou par la violation flagrante du contrat l'emporte habituellement sur des considérations plus distantes. (Gomez-Ibanez 2003, p. 107).

Par ironie, au regard de l'adoption par le gouvernement de la "négociation exclusive", sa décision précédente de venir au secours des franchisés avait été prise parce que le "... gouvernement craignait que l'aboutissement difficile d'une franchise ne soit de mauvais augure pour les autres partenaires éventuels du secteur privé, atténuant encore davantage leur intérêt pour les appels d'offres". (Ehrhardt et Irwin 2004, p. 19) Là encore, l'argument en faveur des franchises perd de sa valeur lorsque la capacité de transfert du risque est modérée par un besoin d'empêcher la perturbation des services de rail : "Le gouvernement craignait, si un franchisé n'était plus solvable ou qu'il renonçait à son contrat, qu'il ne se produise de sérieuses perturbations des services pour les voyageurs", bien que Greig note que des dispositions avaient été prises pour remédier à une telle situation. (DOI 2005, p. 12 ; Greig 2002, p. 245) Toutefois, si l'on tient compte des opinions courantes, il semble qu'il soit impossible de transférer le risque en raison de ces vives préoccupations d'intérêt public.

Si l'on ne tient pas compte du fait que le nouveau contrat signé avec Connex n'a pas été conclu par une opération d'appel d'offres, il convient de noter qu'un contrat de durée plus courte a été adopté, reconnaissant que "... les contrats de longue durée peuvent aussi présenter de gros risques pour les exploitants du secteur privé". (DOI 2005, p. 19) Par ailleurs, Williams, Greig et Wallis (2005, p. 47) soulignent "... la difficulté que les longues périodes de concession posent pour l'évaluation des recettes probables". Cependant, il convient de noter que, même si les franchises de 1999 avaient été concédées pour cinq ans au lieu de quinze, la crise financière serait survenue étant donné que les soumissions avaient pour défaut de présenter des projections dangereuses de croissance du volume des voyageurs et des recettes (et de réduction des coûts) pendant les premières années, ce qui explique les crises financières dans lesquelles se sont trouvés les adjudicataires dans les deux premières années des franchises (tableau 3). Dans ce contexte, la décision de partager le risque attaché aux recettes (décrit dans DOI 2005, p. 59-61) apparaît plutôt comme une forme d'assurance pour protéger l'entreprise privée contre son propre optimisme contractuel que contre l'incertitude relative au trafic de voyageurs et aux recettes.

Les embûches des franchises

Le verdict concernant le système de franchise à ce jour

Nous avons commencé notre examen des franchises du rail en nous demandant si ce système avait atteint ses buts – amélioration de l’efficacité et augmentation des recettes par le transfert des risques du gouvernement au franchisé. Malgré le coût élevé pouvant résulter de la perturbation des services, les franchiseurs ont conclu des contrats dans des conditions où il régnait une grande incertitude dans la prestation des services. Néanmoins, au Royaume-Uni, le franchiseur a été chanceux car les franchisés ont bénéficié d’un ferme essor économique qui n’avait pas été anticipé. Cette situation a sensiblement contribué à la croissance vigoureuse du trafic et des recettes des compagnies de transport. En moyenne, cette croissance a même dépassé les projections de recettes optimistes offertes par ces compagnies. Malgré tout, Les réductions considérables promises des aides publiques ne se sont pas matérialisées, en raison principalement d’une forte explosion des coûts.

Si les conditions du contrat avaient été appliquées, le transfert de risque stipulé dans les franchises britanniques aurait dû se traduire par de graves difficultés financières ou par l’échec de 12 au moins des franchises. En l’occurrence, le transfert de risque était plutôt illusoire que réel, du fait de l’apport d’aides publiques supplémentaires pour renflouer les franchises. Au Royaume-Uni, ces franchises ont été converties dans la plupart des cas en contrats de gestion sur dépenses contrôlées. Dans l’état de Victoria, les contribuables ont dû porter secours aux franchises de rail lourd (mais l’exploitant a renoncé par la suite à son contrat bien qu’une subvention supplémentaire importante lui ait été offerte). Un nouveau contrat a été adjugé à l’entreprise de gestion du rail lourd toujours sous franchise, sans avoir recours à un appel d’offres ; mais l’adoption du terme “négociation exclusive” a donné à ce nouveau contrat une apparence légitime.

Trois conclusions peuvent être dégagées de ce qui précède :

- En général, nous semblons être incapables de faire la distinction, dans l’évaluation des soumissions, entre celles qui sont irréalistes et celles qui sont robustes.
- Le risque commercial n’a pas toujours été transféré avec succès aux exploitants privés.
- La détérioration de la situation financière (inflation des coûts) de la plupart des exploitants britanniques porte à croire que les entreprises privées n’ont pas matériellement amélioré la gestion financière de leurs activités. Les possibilités d’amélioration de l’efficacité étant rares et les coûts de franchise, de transaction et de coordination étant élevés, nous devons conclure que les résultats ont été négatifs dans les deux pays.

Cependant, certains observateurs du secteur britannique estiment que c’est grâce aux franchises que le trafic de voyageurs a enregistré une croissance vigoureuse, le volume de voyageur-kilomètre augmentant de 3.7 % par an pendant la période 2002/2003.⁶¹ Les améliorations apportées aux services des compagnies de transport, en particulier le nouveau matériel roulant et la plus grande fréquence des services (avec une augmentation de 17.7 % de train-km), ont sans aucun doute stimulé le trafic de voyageurs. Toutefois, il faut reconnaître que, pour une bonne part, ces résultats s’appuient sur des contrats de franchise qui bénéficiaient d’aides publiques pour l’apport de ces améliorations. Cette situation contrastait vivement avec celle de British Rail, dont le financement était considérablement limité par le Trésor.

Le principal problème de cette attribution populaire, voire erronée, de la croissance à l'introduction du système de franchise réside dans le fait que l'analyse ignore souvent les facteurs exogènes. Par exemple, SRA a attribué la montée en flèche du trafic de voyageurs depuis le milieu des années 1990 à la croissance de l'emploi, à la baisse des tarifs (réglementés), ainsi qu'aux plus gros encombrements des routes et à l'augmentation des prix du carburant. Dans le cas de Melbourne, Mees conclut que les franchises n'ont pas exercé d'effet sur la fréquentation des transports publics, bien qu'il admette que le résultat dépend de la période considérée ; et là encore, il convient de noter que la fréquentation des transports sera stimulée par l'introduction de matériel roulant climatisé (ce qui est cependant, rappelons-le, une exigence des contrats de franchise).⁶²

Quel que soit le cas, nous notons que l'illusion fort répandue suivant laquelle les franchises entraînent une plus grande fréquentation des transports induit parfois en erreur les autorités sur les avantages de ces franchises et, en conséquence, sur les possibilités des franchisés d'exécuter leurs engagements. Le contexte de la gestion privée donne une confiance aveugle dans la supériorité du système de franchise en général, qui peut même se retrouver dans la façon dont les soumissions sont évaluées.

Même si les franchises britanniques et australiennes avaient réussi à tenir leurs promesses financières, elles s'accompagnent néanmoins de coûts indépendants des coûts de concurrence. Premièrement, la franchise n'est pas une stratégie sans risque pour la prestation de services et elle s'accompagne d'un risque de perturbation important en cas d'échec financier (et le gouvernement de Victoria a été content d'entraver l'efficacité du système de franchise afin d'empêcher de telles perturbations). Deuxièmement, comme le note Mees, étant donné que les contrats entre entités publiques et privées sont parfois classés comme des marchés "commerciaux confidentiels", ceci élimine couramment la transparence des fonds publics et la justification de l'emploi des fonds à l'égard du public (Mees 2005, p. 445).⁶³ Enfin, la franchise peut avoir des effets néfastes importants sur le fonctionnement des services (tels que l'impact négatif sur l'efficacité des réseaux) ; le gouvernement de Victoria a reconnu ce point et a rapidement réintégré les deux opérations de rail.

Que pouvons-nous apprendre de ces expériences

L'application des principes de franchise suppose inéluctablement d'avoir recours à des compromis – comme la concession de franchises de plus longue durée pour encourager un plus gros investissement, affaiblissant par là la concurrence en général. L'un des résultats de ces compromis a été des types de combine, avec trois schémas de franchise sensiblement différents utilisés au Royaume-Uni et en Australie. Ce sont les expériences négatives du système de franchise qui ont provoqué ces changements.

Néanmoins, les schémas de franchise ont révélé une tendance surprenante à ignorer les expériences et principes pratiques du franchisage. Ainsi, bien que nous fournissions ci-après une liste des questions primordiales à prendre en considération avant d'avoir recours au franchisage, ces questions sont plus souvent notées en cas d'échec, décourageant par là la recherche de sérieux contrats de franchise.

Le franchisage australien et les phases II et III du franchisage britannique pouvaient s'appuyer sur l'expérience de la première phase du franchisage au Royaume-Uni, mais ils n'ont cependant pas tiré leurs leçons de cette expérience. Par exemple :

- La phase II du franchisage était une tentative pour aborder les problèmes rencontrés pendant la phase I, mais, entre autres choses, elle n’a pas pris en compte les critères de base de “concours de beauté” dans l’articulation du système d’adjudication – à savoir comment évaluer les mérites relatifs d’offres disparates qui ne comportaient pas d’éléments communs objectivement mesurables.
- La phase III du franchisage a adopté une charade de partage des risques, mais les soumissionnaires avaient déjà montré qu’ils pouvaient manipuler ces risques à leur avantage, de même qu’avec les niveaux de prime/subvention de base pendant la phase initiale du franchisage.
- Il existe toujours un grand manque d’homogénéité dans les soumissions de la phase III du franchisage – ce qui aurait dû faire retentir la sonnette d’alarme étant donné que les exploitants disposaient de capacités fort limitées pour améliorer leurs résultats financiers ; ce manque d’homogénéité devrait donc alerter les évaluateurs sur le risque excessif et/ou les offres tactiques.
- Les concepteurs des franchises australiennes ont soutenu qu’ils avaient tiré des enseignements de leur expérience britannique (Mees 2005, p. 446), mais ils se sont débrouillés pour mettre en concurrence un très petit nombre de soumissionnaires (et, en conséquence, offrant ainsi sans doute peu de chance de tirer les profits hypothétiques de la concurrence en réduisant au minimum les aides publiques) et produire un résultat qui a été un échec spectaculaire en raison d’un processus d’adjudication peu plausible et de l’évaluation imparfaite des soumissions (défaut depuis longtemps reconnu au Royaume–Uni).
- Le système d’adjudication dans l’état de Victoria a recours à la “négociation exclusive” sous l’apparence du “franchisage”. Il s’agit là d’un abus des principes mêmes du franchisage, notamment le recours à la concurrence comme base pour réduire au maximum le besoin de subventions publiques.

Une des raisons principales de l’incapacité à tirer parti des expériences passées est peut-être que le gouvernement sous-estime entièrement les compétences requises pour concevoir, mettre en œuvre et suivre de tels systèmes de franchise. Les expériences qui sont examinées dans ce rapport ajoutent foi à l’argument de Mees selon lequel le recours au franchisage “... semble nécessiter une plus grande compétence que ce n’est en réalité le cas pour exploiter un système de transports publics, que ce soit directement ou par sous-traitance”. (Mees 2005, p. 447) Si nous n’arrivons donc pas à gérer les opérations ferroviaires par nous-mêmes, comment pouvons-nous espérer mettre en œuvre un système plus complexe ?

Dans le même ordre d’idée, le franchiseur représentant le gouvernement aura besoin d’établir une concurrence qui anticipe le comportement tactique inévitable et de rédiger un contrat qui définisse des incitations appropriées pour redresser avec succès les problèmes entre mandant-mandataire. Cependant, il peut être soutenu que les négociateurs du secteur privé ont une plus grande expérience et une plus grande incitation que le franchiseur représentant le gouvernement à établir des contrats qui favorisent relativement le franchisé. En particulier, les négociateurs du secteur privé seront fortement motivés par les bénéfices que peut tirer l’entreprise et/ou par des aspirations personnelles au sein de l’entreprise pour s’assurer que les contrats soient rédigés en faveur de cette dernière. Dans ce contexte, nous soutenons la validité de l’argument de Mees selon lequel les résultats des négociations de

Victoria ont probablement favorisé les soumissionnaires, qui étaient des firmes internationales possédant de l'expérience. (Mees 2005, p. 446).

Où et comment avoir recours au franchisage

En raison de ses résultats médiocres, doit-on considérer que le franchisage n'est pas une forme rentable de prestation de services ? En d'autres termes, le franchisage peut-il être structuré de manière à en éviter les résultats négatifs tout en en fournissant les avantages ? Nous devons prendre en considération un certain nombre de questions pour déterminer dans quelles conditions le franchisage peut se traduire par un résultat positif.

Performance de l'exploitant public

Si la compagnie publique en place est relativement bien gérée, le franchisage parviendra au plus à de modestes améliorations. En ces circonstances, les probabilités de recouvrer les charges fixes liées à l'établissement et à la gestion des franchises seront faibles. Par exemple, BR était déjà une entreprise relativement efficiente de sorte que les gains supplémentaires d'efficience par rapport aux coûts de transaction et d'exploitation des réseaux rendaient le franchisage peu intéressant. De pareils arguments s'appliquent aux franchises de Melbourne : une raison citée comme explication de l'échec des franchises est que les soumissionnaires proposaient des réductions de coût irréalistes (figure 7) ; si les améliorations d'efficience sont négligeables, le recours au franchisage n'est alors pas justifié.

Comment introduire la concurrence en générale

Le Royaume-Uni a introduit trois grands profils de franchise en moins d'une décennie. Au début, la concurrence par l'adjudication de franchises a été entamée avec une grande incertitude, tant pour le franchiseur que pour les soumissionnaires éventuels. En conséquence, en réponse aux problèmes qui ont commencé à naître, de grands changements ont été apportés aux politiques concernant la durée des contrats, la description des services, le transfert des risques et la performance. Le haut niveau d'incertitude qui a accompagné au début la concurrence des offres et par la suite la performance des franchises aurait pu être surmonté par l'adjudication plus prudente (graduelle) de franchises. De la sorte, il aurait été possible de concevoir des politiques et des franchises qui auraient évolué avec les contrats de franchise successifs, prenant ainsi en compte les problèmes naissants, ce qui aurait réduit les répercussions des défauts de conception et abouti à des offres plus réalistes (efficientes et viables). En langage moderne, on qualifie cela d'"analyse des options réelles".

La capacité du franchiseur à évaluer la faisabilité des offres

Après une décennie de recours aux contrats de franchise au Royaume-Uni, le franchiseur est en train d'examiner s'il est approprié que la faisabilité des promesses des offres concernant les coûts, la croissance des recettes et la prestation des services soit évaluée par des fonctionnaires et des consultants ou s'il convient, à la place, de compter sur le propre jugement des soumissionnaires. Cependant, si le franchiseur n'a pas les moyens de juger de la rigueur des offres, le franchisage du rail est alors, rien que pour cette raison, un système défectueux. En effet, un principe fondamental est que dans tout contrat signé, quel que soit son objet, les deux parties doivent être certaines que les conditions du contrat peuvent être exécutées et qu'il s'agit du contrat "le meilleur" – le franchiseur ne devrait pas signer un contrat avec une confiance aveugle.

La latitude possible dans l’exploitation de la franchise

L’“intérêt public”, le risque et la gestion des réseaux sont des préoccupations importantes. Elles limitent la latitude de l’activité pour apporter des innovations – bien qu’il s’agisse là d’un objectif primordial du franchisage. Au cours de la dernière décennie, les franchises britanniques ont été soumises à des contrôles plus stricts pour ce qui était de la qualité et du niveau des services, des caractéristiques de performance et du suivi de la performance afin d’agir dans l’intérêt public et de mettre un frein (désormais) aux niveaux de risque. En outre, dans la mesure où le taux de rendement nécessite une coordination centrale (ce qui est particulièrement évident lorsque les chemins de fer sont fort utilisés), la gestion centrale des réseaux et leur grande utilisation peuvent entraver considérablement la perspicacité de gestion des compagnies de transport. En Australie, les franchises se sont également accompagnées de spécifications techniques rigoureuses.

Répugnance du gouvernement à l’égard des risques qui s’attachent à la prestation de services de trains

Si le gouvernement ne semble pas être prêt à supporter les perturbations de services ou les coûts de renégociation résultant de l’échec d’une franchise, les soumissionnaires sont alors encouragés à être excessivement optimistes (afin de remporter le contrat et de “s’implanter” sur le marché), sachant qu’ils pourront par la suite renégocier leur contrat. Dans ces conditions, le transfert de risque est moindre que ce que le gouvernement avait “acheté” lorsqu’il a déboursé les subventions ; il est également vraisemblable que le gouvernement n’a pas sélectionné l’exploitant le plus efficace. Le franchisage britannique s’est caractérisé par une forte tendance à tirer d’affaire les compagnies de transport, sachant ainsi les objectifs du système de franchise étant donné que les pratiques commerciales se caractérisant par une gestion médiocre ne sont pas pénalisées. Pareillement, dans l’état de Victoria, du fait de la répugnance du gouvernement à l’égard du risque, tous les efforts ont été déployés pour venir au secours des franchises. Il est difficile d’accepter le transfert du risque en paroles si le gouvernement ne peut pas tolérer l’effondrement des services.

Résultats néfastes des systèmes de franchise du rail

L’objectif fondamental du franchisage est de garantir que les contrats soient adjugés aux exploitants les plus efficaces. Dans le cadre des systèmes de franchise appliqués à ce jour, c’est la volonté de miser sur le risque, et non pas les preuves d’exploitation efficace, qui est récompensée.

Les soumissionnaires reconnaissent qu’ils ne remportent pas des marchés en basant leurs offres sur des prévisions conservatrices (comme on le constate au Royaume-Uni et en Australie). Les soumissionnaires misent donc sur le risque qu’une exploitation en difficultés financières sera renflouée parce que le gouvernement ne voudra pas assumer les conséquences politiques des perturbations de services résultant de l’échec d’une franchise. Les offres soumises pour les franchises de Victoria et les premières franchises britanniques se sont donc caractérisées par des évaluations qui peuvent avoir reconnu l’optimisme des offres, mais qui n’ont pas cherché à contester les projections ni à envisager les conséquences qui se produiraient si ces projections ne se matérialisaient pas. Étant donné la nature irréaliste de certaines de ces projections, il est difficile de croire que les négociateurs représentant les intérêts du gouvernement aient véritablement pensé que le risque serait transféré avec succès.

Pour les contrats de franchise ultérieurs, le franchiseur britannique, afin de minimiser les chances que les soumissionnaires n’adoptent de telles stratégies, a resserré les critères d’évaluation et la surveillance commerciale, réduisant ainsi l’ampleur du risque qu’il espérait transférer. Il est

entièrement normal de chercher à savoir dans quelle mesure il est réaliste et pratique de transférer entièrement le risque qui s'attache aux recettes (en particulier sur une période plus longue et plus incertaine) et si le comportement lié à l'aléa de moralité montre que le gouvernement est moins disposé à prendre des risques que ne l'est l'entreprise. A cette fin, des dispositions sur le partage des recettes et des bénéfices peuvent être incorporées dans les contrats, en stipulant qu'elles s'appliqueront dans les dernières années du contrat. Cependant, ce partage peut aussi avoir pour effet de réduire l'incitation des entreprises de transport à faire preuve d'efficacité.⁶⁴ En outre, l'expérience britannique récente du "modèle de franchise" révèle que les soumissionnaires peuvent avoir recours au partage du risque pour des offres tactiques (incorporant des projections de recettes optimistes), aboutissant ainsi à la sélection faussée des soumissionnaires et (là encore) au transfert du fardeau résultant de l'insuffisance de recettes presque inévitable sur le gouvernement. Donc, là encore, l'optimisme est encouragé et l'impact des insuffisances de recettes retombe sur le gouvernement. Ainsi, le partage du risque peut simplement changer la tactique des soumissionnaires et ne pas être une panacée immédiate pour les résultats désirables des franchises.

Enfin, il faut reconnaître que les entreprises n'ont qu'une influence très limitée pour accroître le volume des voyageurs et les incertitudes propres aux prévisions de trafic ne faciliteront pas leurs tâches. On pourrait donc s'attendre à ce que les soumissionnaires fassent preuve de prudence dans leurs projections de recettes. Cependant, il n'y a certainement aucun doute que les adjudicataires sont ceux qui n'ont guère fait preuve de prudence. En l'occurrence, il se pourrait que, dans le cas britannique, le "partage des recettes" ne soit rien d'autre qu'une assurance financée par le contribuable pour des adjudicataires ayant utilisé une tactique agressive – soit une assurance pour assumer le risque.

Autres formes de prestation

Les expériences britanniques et australiennes suggèrent donc que la franchise s'accompagne de sérieuses embûches qui peuvent réduire la valeur de ce modèle. L'adjudication par appels d'offres a été reléguée au second plan à Melbourne. Au Royaume-Uni, la réponse à chaque problème a déformé ou émué les incitations qui étaient essentielles au succès des franchises.

Par ailleurs, des risques s'attachent aux réglementations de plus en plus rigoureuses des franchises du rail. Comme le soutiennent Welsby et Nichols :

... Les autres restrictions affectant la liberté de l'exploitant ont inéluctablement pour risque que les coûts imposés – ou les économies d'échelle non réalisées – en empêchant des changements priment sur les avantages pour les consommateurs. En l'absence de critères bien définis pour permettre d'évaluer les réglementations, il existe un risque important d'éliminer les gains d'efficacité possibles. (Welsby et Nichols 1999, p. 69).

Cependant, ce risque concernant la "perspicacité" de gestion des compagnies de transport doit être comparé au besoin de spécifications techniques, dans le but de l'"intérêt public" (par exemple niveaux de services PSR) et pour des raisons liées à l'économie des réseaux.

Malgré ces préoccupations, les spécifications techniques croissantes des opérations des franchises britanniques et l'atténuation des prises de risque par la répartition générale du risque revient à dire que les relations contractuelles semblent de plus en plus réglementées – comme l'a prévu Williamson et comme l'observent Crain et Ekelund dans les idées préliminaires de Chadwick sur le franchisage :

Le principe (tel que spécifié par Chadwick) et l’examen de cas spécifiques portent à mettre en question la conclusion de Demsetz suivant laquelle l’application de ces principes rendrait la “réglementation” publique inutile. Chadwick a envisagé (à juste titre selon notre avis) un organisme complexe d’”exécution contractuelle”, se composant de fonctionnaires, comme une addition à ce modèle... [et] dans tout exemple pratique, la conception, les spécifications techniques et l’exécution du contrat pourraient facilement créer des difficultés plus subtiles et plus complexes pour les commissions que les marchés sur dépenses contrôlées. (Crain et Ekelund 1976, p. 160).

Ainsi, à mesure que le franchisage a évolué, il a commencé à perdre ses caractéristiques propres – les caractéristiques qui le rendaient supérieur aux autres formes de prestation de services. Dans ces conditions, les principales variantes de la franchise sont manifestement le maintien de la prestation des services par le secteur public ou l’établissement de contrats sur dépenses brutes (où seul le risque des coûts est transféré).

Dans la mesure où une certaine part du risque attaché aux recettes est revenue au gouvernement – par non-respect des engagements ou, comme c’est le cas maintenant, par le recours aux contrats à clause de partage du risque – on peut soutenir valablement qu’il existe une distinction nette entre les marchés sur dépenses nettes et les marchés sur dépenses brutes. Naturellement, les offres pour l’obtention de marchés sur dépenses brutes ont toujours besoin d’être soumises à un examen rigoureux pour s’assurer de leur faisabilité, en ayant à l’esprit que les économies d’échelle irréalistes (de même que l’inflation des coûts) étaient le problème principal des franchises britanniques.

D’un côté, les puristes soutiennent que les marchés sur dépenses brutes n’incitent pas suffisamment les exploitants à encourager la fréquentation des transports. Toutefois, des primes d’incitation modestes pourraient être ajoutées à cette forme de contrat pour encourager un tel comportement et, quel que soit le cas, même les marchés sur dépenses nettes devraient souvent être accompagnés de systèmes de primes pour encourager leur bonne exécution.⁶⁵ D’un autre côté, il se dégage d’une analyse sérieuse des résultats obtenus par les franchises actuelles qu’il extrêmement difficile d’appliquer correctement toutes les incitations associées à une franchise – les incitations à ne pas faire d’offres tactiques, les incitations à la prestation de services répondant aux normes attendues du franchiseur et les incitations contractuelles qui encouragent le franchisé à assumer le risque auquel il s’est engagé. Dans ce contexte, le marché sur dépenses brutes, plus simple et moins ambitieux, est une option plus réaliste que la franchise pour la prestation de services publics.

Conclusions

Au Royaume-Uni et en Australie, la concurrence défectueuse des franchises initiales a sapé l’application de ce modèle. Cependant, il peut y avoir toujours un certain mérite à avoir recours aux franchises – à savoir lorsqu’elles ont été appliquées avec des plans d’exploitation réalistes et que le risque a été transféré avec succès. Néanmoins, il est peu vraisemblable que le risque puisse être transféré avec succès – étant donné que la prestation de services de transport des voyageurs par rail s’accompagne de grandes préoccupations d’intérêt public et de considérations relatives aux réseaux, ce qui encourage le gouvernement à intervenir pour tirer d’affaire les franchisés, planifier la gestion des réseaux et fixer les normes des services. La politique de franchisage a évolué de manière à prendre en compte ces facteurs mais, ce faisant, elle a nui aux principes, aux objectifs et à la supériorité implicite de la concurrence.

Eviter les grosses embûches

Au début de ce rapport, nous avons examiné les principes de l'adjudication par appels d'offres en nous penchant tout particulièrement sur les contrats de franchise du rail. La concurrence par appels d'offres a pour objet la prestation de services de rail d'un coût net inférieur pour le public. Pour réussir, il faut :

- Que le modèle de franchise ne nuise pas à l'économie de réseau fondamentale.
- Que les adjudicataires soient des entreprises capables de fournir les services avec le maximum d'efficacité.
- Des probabilités élevées de réaliser les profits escomptés du fait de la concurrence.

L'expérience à ce jour n'a pas été encourageante, malgré l'adaptation constante et variée du "modèle" afin de résoudre les problèmes soulevés par les franchises. Cependant, il est possible que l'approche ait plus de mérite lorsque l'entreprise publique en place est considérée comme peu efficace, du fait simplement qu'il existe une plus grande probabilité que les profits éventuels surpassent les coûts associés à la franchise – notamment les risques qu'elle comporte.

Indépendamment du fait que des profits nets puissent être réalisés, une révision de la Réglementation 1191/69 peut néanmoins obliger les autorités à avoir recours à l'adjudication par appels d'offres compétitifs. Il est donc indispensable que les autorités comprennent les leçons tirées des franchises passées et qu'elles adoptent des modèles de concurrence, ainsi que des pratiques de concurrence qui relèvent au maximum les avantages du marché concurrentiel. En nous appuyant sur les expériences britanniques et australiennes, nous avons déterminé ce qui devrait être fait – et ce qui *doit* être évité.

Ce que les autorités devraient faire

Dans le premier cas, les autorités devront chercher à adopter des modèles de contrat sur dépenses brutes (comme le recommande la CEMT 2005, p. 64). Il est fort évident que l'adjudication de marchés sur dépenses brutes peut entraîner des économies d'échelle considérables, sans s'accompagner des incertitudes inhérentes aux recettes qui sont habituelles aux marchés sur dépenses nettes, et peut réduire le risque vraisemblable de non-exécution du contrat (voir, par exemple, NERA & TIS.PT 2001). De plus, cette forme d'adjudication minimise également les pertes d'économie de réseau, ce qui est un facteur important.

Cependant, les autorités doivent respecter certaines règles d'or si elles veulent continuer à passer des marchés sur dépenses nettes (franchises). Le contractant public est hostile au risque de perturbation des services. Néanmoins, les tentatives pour venir au secours d'une franchise en difficultés afin d'empêcher les perturbations de services auront pour effet d'ébranler les incitations, ce qui portera des entreprises à soumettre des offres intéressantes, mais financièrement insolubles. Afin d'éviter un tel compromis, les franchises devront être adjugées aux soumissionnaires qui sont compétents et dont les plans sont réalisables : il faut donc que les franchiseurs adoptent une stratégie hostile au risque en *accordant la priorité à la sécurité de la prestation des services au lieu de l'accorder au style et à l'innovation de prestations de services d'un volume inconnu*. Le franchiseur doit donc conclure des marchés qui traduisent l'aversion du gouvernement à l'égard du risque, et non pas les objectifs des soumissionnaires de remporter le marché – influencés par l'excitation irréflective

de faire une offre et en misant sur l’aléa de moralité que le gouvernement viendra à leur secours. Les pratiques à utiliser de préférence sont donc présentées ci-après :

1. Éviter la perte de l’économie des réseaux

Etablir de grands groupages de services. Dans la mesure du possible, le réseau devra être groupé avec des compagnies de transport qui réalisent des économies d’échelle et assurent l’efficacité du réseau, tant pour l’exploitant que pour le client. Ceci se traduira probablement par de “grands” groupages de services. Il n’existe pas de guide absolu sur le type de ces groupages, à savoir s’ils doivent correspondre à l’infrastructure de base existante, au réseau géographique ou s’ils doivent être basés sur la cohésion du marché. Il est conseillé d’éviter des divisions de réseau arbitraires (comme dans Melbourne), ce qui crée des interfaces supplémentaires pour les exploitants et les clients.

Définir rigoureusement les spécifications techniques des services. Des spécifications techniques pour des services de haute qualité sont nécessaires dans l’“intérêt public” et pour assurer que l’économie de réseau n’est pas sapée par des services unilatéraux incompatibles. Des spécifications techniques rigoureuses sont également nécessaires pour permettre la comparaison des soumissions sur une base homogène (et en évitant ainsi les problèmes de “concours de beauté”).

2. Assurer que le processus d’appel d’offres sélectionne le prestataire de services le plus efficace

Définir de manière explicite les critères d’évaluation des offres. Il existe trois raisons essentielles pour lesquelles les critères d’évaluation doivent être explicites :

- *Pour que la concurrence soit efficace, les critères d’évaluation doivent être explicites.* Les entreprises ne devront pas soumettre des offres “aveuglément”. Les résultats d’un appel d’offres ne sont pas efficaces lorsque l’adjudicataire est l’entreprise qui devine le mieux ce que veut le franchiseur au lieu d’offrir le paquet de services de rail les plus efficaces.
- *Si les critères sont explicites, le processus d’adjudication des contrats est alors plus transparent.* La concurrence devra non seulement être loyale, mais aussi être considérée comme loyale. Si la concurrence comporte donc certains aspects d’un “concours de beauté”, les éléments qualitatifs devront être quantifiés explicitement. La transparence est indispensable pour assurer que l’adjudication par appel d’offres s’est déroulée de manière loyale. La révélation des critères d’évaluation des offres assure qu’aucune entreprise n’est pas plus éclairée qu’une autre sur les éléments auxquels le franchiseur accorde le plus de valeur. Ceci est particulièrement important si les soumissionnaires ont l’impression que l’entreprise déjà en place (en particulier s’il s’agit d’une entité publique) comprend mieux les attentes du franchiseur. Dans le même contexte, si une séance de compte rendu des résultats de l’adjudication est offerte par le franchiseur, les soumissionnaires qui n’auront pas été retenus seront en mesure d’apprécier où ils se situaient par rapport à l’adjudicataire.
- *La révélation des évaluations peut encourager les entreprises en place à respecter le contrat quand elles voient comment la performance passée est prise en compte.* Il existe une certaine tension entre la reconnaissance de la performance passée des compagnies de transport dans l’évaluation des offres et le désir d’éviter de donner l’“avantage aux entreprises en place”. La prise en compte de la performance passée encouragera la prestation de bons services. Cependant, cette reconnaissance peut nuire à l’efficacité de la concurrence étant donné que l’octroi de points pour bon comportement donne à l’entreprise en place un avantage dès le

début et peut ainsi décourager d'autres soumissionnaires. Un certain nombre d'approches pourraient être envisagées pour prévenir les possibilités de contestation tout en reconnaissant la performance. Un bon comportement pourrait être récompensé, par exemple, en plaçant l'entreprise concernée sur la liste restreinte de soumissionnaires. Inversement, le franchiseur pourrait accompagner les évaluations de "points d'inaptitude" pour une performance médiocre.

S'assurer qu'il n'y a pas de grandes barrières à l'entrée de nouvelles entreprises. Les marchés britannique et australien ont présenté peu de barrières à l'entrée de nouvelles entreprises, l'adjudicataire ne nécessitant pas d'importantes ressources humaines et financières pour entamer les activités. Les deux systèmes de franchise comportaient différents modes de bail du matériel roulant ; aucun des deux systèmes ne s'est révélé être une entrave excessive aux possibilités de contestation dans la concurrence par appels d'offres. Cependant, il convient de noter que le modèle australien prévoyait le transfert de l'infrastructure au franchisé : ce transfert devrait être évité étant donné qu'il ajoute une incertitude inutile à l'état des actifs au moment de la renégociation de la franchise et peut être en contradiction avec les autres objectifs, comme la poursuite de l'application des règles d'accès. Également, les deux marchés prévoyaient le transfert du personnel en place (à part la direction générale de l'adjudicataire). Cette caractéristique améliore le marché concurrentiel en abaissant les barrières à l'entrée sur le marché où l'adjudicataire doit puiser/engager son propre personnel. En outre, en cas d'échec de la franchise, en raison des faibles niveaux d'actifs financiers et humains liés à l'entreprise mère, le nouveau transfert des ressources à un autre exploitant devrait s'effectuer avec le minimum d'interruption.

S'efforcer de maintenir les coûts de transaction associés à la concurrence aussi bas que possible. Naturellement, il est souhaitable de maintenir les coûts de transaction aussi bas que possible, en particulier quand on opte pour des franchises de courte durée. Si le franchiseur inclut dans les spécifications la croissance exogène de la fréquentation des transports ou des recettes, les coûts de transaction liés à la concurrence s'en trouveront réduits, de même que le besoin de dialogue entre le franchiseur et les soumissionnaires.

Autoriser les compagnies de transport d'état à faire des offres. Les compagnies publiques devront être autorisées à participer aux appels d'offres, même si elles rendent la tâche des évaluateurs plus difficile pour assurer une bonne éthique et qu'il ne se produit pas de subvention croisée. Leur participation peut aussi réduire l'intérêt des soumissionnaires privés si l'entreprise publique est considérée comme ayant un solide avantage. Néanmoins, les évaluateurs de soumissions devraient s'attendre à ce que la soumission de l'entreprise déjà en place se caractérise par un haut niveau de cohérence dans ses activités en cours : ceci devrait leur faciliter l'évaluation de la faisabilité des autres soumissions en fournissant des points de référence utiles. L'entreprise de transport appartenant à l'état devrait aussi être l'exploitant par défaut si le marché d'appel d'offres n'est pas suffisamment vigoureux pour favoriser la concurrence.

Etablir des contrats "courts". Les contrats devront être courts. Il n'est pas possible de rédiger toutes les conditions (inconnues) du partenariat dans un contrat. Naturellement, l'établissement de contrats courts réduira le temps disponible pour recouvrer les coûts d'appel d'offres mais, si la plupart des éléments de l'offre sont clairs, ces coûts devront alors être plus faibles que lorsqu'une concurrence du genre "concours de beauté" a lieu (comme dans la Phase II du système de franchise britannique). Les prolongations optionnelles pour bon comportement devront être évitées si le marché de renégociation des franchises ne sera pas entravé par l'avantage de l'entreprise en place. Des contrats courts sont préférables étant donné qu'ils ne s'accompagnent pas d'un haut niveau d'incertitude

comme les contrats de longue durée, même si, comme l’ont montré les franchises australiennes, une soumission irréalisable aboutira à l’échec, quelle que soit la durée du contrat.

Favoriser les contrats complets. La préférence devra être donnée aux contrats complets au lieu des contrats incomplets, afin d’éviter l’amoncellement de coûts par des “options supplémentaires” ; il faudra éviter d’avoir recours aux contrats incomplets. Ces contrats complets sont plus pratiques pour les franchises de courte durée.

Réaliser les profits anticipés de l’appel d’offres

Fixer une caution de bonne exécution d’un montant “élevé”. Le franchiseur devra retenir une caution de bonne exécution importante (bien qu’elle constitue une barrière à l’entrée sur le marché), afin d’assurer que le franchisé respecte ses engagements et afin de servir de mécanisme de recouvrement des dépenses encourues au cas où le franchisé n’honorerait pas ses engagements (comme ce fut le cas avec National Express à Melbourne). La caution relève les barrières d’entrée mais, étant donné que ces barrières sont relativement limitées et que les coûts de perturbation des services sont élevés, il est indispensable de retenir une caution d’un montant considérable. Une telle caution est également un complément nécessaire au refus de renflouer des franchisés en difficultés financières : la compagnie de transport qui n’a pas honoré ses engagements paie le coût d’une offre tactique insuffisamment réfléchie par la perte de sa caution.

Ne pas assumer de contrôle commercial. La Phase III du système de franchise a introduit le partage des recettes et des bénéfices, faisant du gouvernement un “commanditaire” dans l’activité et entraînant un contrôle commercial important. Un contrôle commercial considérable ne s’impose pas si le gouvernement n’est pas un “partenaire commercial”, si le risque exogène associé aux recettes est transféré au franchisé et si les évaluateurs de soumissions cherchent surtout à savoir si les plans de l’adjudicataire sont réalisables.

Adopter une approche sceptique, hostile au risque, dans l’évaluation des soumissions. Sauf preuve solide du contraire, on devrait assumer que les soumissionnaires disposent de peu de liberté d’action pour exercer une influence sur les coûts et les recettes. Cette hypothèse aurait dû être plus solide au Royaume-Uni et à Melbourne, où les réformes et rationalisations importantes du transport ferroviaire des voyageurs avaient déjà eu lieu et où les possibilités d’économie d’échelle étaient par conséquent limitées. Sur cette base, il devrait donc incomber à la fois au franchiseur et aux soumissionnaires de démontrer les raisons de divergence à l’égard de cette interprétation. Il serait ainsi possible de minimiser l’ardeur collective des soumissionnaires. *Mais une règle d’or de la théorie d’adjudication devrait être que, s’il existe une grande variation entre les offres, soit il y a quelque chose qui ne va pas, soit cet écart peut s’expliquer de manière rationnelle. En outre, si les offres montrent de grandes différences par rapport à la performance existante (ou aux résultats prévus), il convient d’assumer que ces offres sont trop optimistes (gestion médiocre) ou qu’elles sont motivées par un désir de gagner... jusqu’à la preuve du contraire.*

Sur cette base, un haut niveau d’analyse et de compétence est une condition indispensable, à savoir, il est essentiel que les évaluateurs de soumissions soient avisés :

- **Prévoir les résultats.** Le franchiseur devra déterminer à l’avance les versements de subvention anticipés pour toutes les compagnies de transport (comme l’illustre le tableau 1). De cette manière, le franchiseur se protégera contre l’optimisme exalté des soumissionnaires, bien que, (comme l’illustre l’exemple de Melbourne, avec les propres prédictions du gouvernement qui prévoyait une croissance de la fréquentation des transports de 50 % au

cours de 15 ans) cette précaution ne garantisse pas dans tous les cas que le franchiseur soit judicieux.

- **Faire appel à des spécialistes du secteur d'activité pour examiner les coûts.** Les estimations et projections des dépenses d'exploitation devront être évaluées en détail par d'anciens directeurs pertinents des transports ferroviaires, et non par des comptables.
- **Déterminer à l'avance les niveaux de risque exogène associé au volume de voyageurs/recettes et calculer les données de référence pour la croissance endogène.** L'évaluation des soumissions devra se limiter à la croissance des recettes endogène ; les changements exogènes qui interviendront dans le trafic seront déterminés à l'avance par le franchiseur pour chaque zone des compagnies de transport. Le franchiseur assumera le risque exogène de la croissance économique bien que, dans la pratique, une part (bénéfique ou néfaste) du risque soit supportée par la compagnie de transport dans la mesure où les estimations du rapport de croissance volume de trafic/volume de recettes différent de la "réalité". (Après mûre réflexion, un soumissionnaire pourrait adopter une position plus pessimiste, mais une fois que l'adjudicataire aura été sélectionné, il ne pourra pas avoir recours au gouvernement s'il est conclu par la suite que la relation n'est pas dans son intérêt.) L'évaluation de la croissance des recettes se limitera alors aux projections de la croissance endogène. Ces évaluations devront être comparées aux points de référence, tels que les paramètres établis par British Rail et acceptés par les autorités centrales, qui sont présentés dans le Manuel de la compagnie intitulé Passenger Demand Forecasting Handbook (manuel sur les prévisions de la demande de voyageurs).
- **Repérer les offres qui peuvent être vulnérables ou avoir des résultats indésirables.** Il faudra rejeter les soumissions dont l'évaluation révèle que l'entreprise ne pourra pas rester financièrement viable si elle utilise des projections de croissance endogène qui ne correspondent pas à la série implicite des paramètres fixés au niveau de l'administration centrale. Il faudra également rejeter les soumissions des entreprises dont le calendrier des améliorations est retardé. Il est donc important d'évaluer si le calendrier des réductions de coûts et des améliorations des recettes est raisonnable. Le calendrier irréaliste des améliorations est un grand défaut que l'on retrouve chez tous les adjudicataires d'Australie. Pour permettre d'établir des comparaisons de calendrier, les soumissions doivent être normalisées. (En l'absence de preuves du contraire, les évaluateurs devront supposer que les soumissionnaires ne peuvent pas prévoir avec certitude les coûts et les recettes lorsque les profils de calendrier varient considérablement d'un soumissionnaire à l'autre.) La normalisation des soumissions pour ce qui est des questions de calendrier faciliterait la comparaison directe et réduirait au minimum les variations des soumissionnaires dans leurs calendriers pour manipuler le calcul de la valeur actuelle nette.
- **Assurer que les propositions de services peuvent s'adapter au réseau.** Il faudra vérifier si les caractéristiques techniques optionnelles des soumissionnaires sont conformes aux capacités opérationnelles des plans de réseau.

Assurer que le risque attaché aux coûts et que les risques endogènes attachés aux recettes sont transférés dans leur totalité. Le risque attaché aux coûts devra être transféré à la compagnie de transport (y compris les coûts de contestations professionnelles, sinon l'aléa de moralité encouragera la compagnie de transport à se lancer dans des litiges).

Il n’a pas été constaté que le risque exogène (en particulier attaché à la croissance économique) ait été problématique pour les compagnies de transport du Royaume-Uni ou de l’Australie. Ceci dit, cette croissance n’a pas été bénéfique pour le Trésor public. Notamment, dans la mesure où les franchises britanniques ont été octroyées sur l’hypothèse d’une faible croissance économique, les trois premières compagnies de transport (voir tableau 1) ont réalisé des profits inattendus. Si nous estimons que le risque devrait être supporté par la partie qui est la mieux placée pour assurer la gestion des risques, le risque exogène qui s’attache aux recettes devrait alors revenir au gouvernement.

On peut trouver divers moyens pour que le gouvernement adopte l’adjudication par appels d’offres tout en retenant le risque exogène qui s’attache aux recettes. Comme nous l’avons noté ci-dessus, le risque attaché à la croissance économique déterminée par les autorités centrales se situe au niveau du gouvernement, la prime et la subvention de base annuelles étant relevées ou abaissées, suivant que la croissance économique est supérieure ou inférieure au taux de croissance prédéterminé. Au premier coup d’œil, on pourrait supposer que les niveaux de prix du carburant et d’encombrement des routes seraient des facteurs “neutres” qui ne seraient pas pris en compte de manière explicite (bien que les prix du carburant pourraient être pris en compte dans l’indexation du risque exogène attaché aux recettes).

Les projections de recettes des soumissionnaires seraient donc identiques avant les résultats de la croissance endogène. Le risque endogène attaché à la croissance est supporté par la partie qui exerce le plus grand contrôle sur le risque. Les franchisés assumeraient quant à eux le risque endogène attaché aux recettes, y compris les améliorations de la qualité des services et les variations dans les tarifs non réglementés. Les projections de recettes et les évaluations ultérieures se limiteraient alors à l’évaluation de la perspicacité de l’entreprise. Il en découlerait que les facteurs endogènes seraient plus évidents et permettraient un examen plus minutieux.

Ce que les autorités ne devront pas faire

Il se dégage clairement de l’examen minutieux des franchises ferroviaires britanniques et australiennes que les autorités n’ont appliqué que de manière superficielle les principes du franchisage à la concurrence et à l’exploitation. En outre, la reconnaissance des économies importantes associées à l’exploitation des réseaux a été inégale et rétrospective : il *est* possible de concevoir des prestations de services contractuels sans renoncer à ces économies. Néanmoins, pour cela il faut confier une certaine liberté d’action (telle que les spécifications techniques des services) aux franchisés là où sont en opposition l’économie de réseau et la perspicacité de gestion d’une compagnie de transport.

Nous présentons ci-après la liste des mesures primordiales que les franchiseurs ne devront *pas* prendre quand ils ont recours à une franchise de courte durée, mais d’importance cruciale ; cette liste a été établie en s’appuyant sur l’expérience britannique et australienne :

- Ne pas signer de contrat avec des entreprises dont l’expérience du secteur d’activité est considérée comme irréaliste.
- Les contrats devront reposer sur la faisabilité de la prestation des services, et non sur des désirs pris pour des réalités.
- Eviter de grouper des appels d’offres pour l’adjudication de franchises afin qu’il soit possible de tirer des leçons des expériences passées et afin d’empêcher l’épuisement du franchiseur et des soumissionnaires (ce qui n’est pas dans l’intérêt du marché).

- Eviter de donner aux franchises trop de liberté d'action en influençant les interactions de réseaux, ce qui nuit à leur intégrité.
- Eviter d'avoir des relations "confortables" avec le franchisé – ce qui est une autre forme de prise de contrôle.
- Eviter de conclure des contrats qui encouragent le comportement à aléa de moralité – en particulier les contrats prévoyant le partage du risqué.
- Ne pas endosser les risques qui incombent au franchisé au titre du contrat.
- Ne pas renflouer les franchises.

Si les autorités désirent s'assurer que les avantages de l'adjudication par appels d'offres sont obtenus, cette liste est alors "non négociable". La renégociation actuelle des franchises britanniques reproduit les erreurs du passé en ne tenant pas compte des principes du franchisage. Pour que le franchisage aboutisse au succès, il doit s'appuyer sur une concurrence loyale. Pour être loyale, la concurrence suppose l'exécution impartiale du contrat : en venant au secours des franchises en difficulté, on sape l'impartialité et, probablement, l'intégrité de la concurrence initiale. Si les autorités sont tenues d'adopter le franchisage, mais qu'elles ne pourront pas tolérer l'échec des franchises en raison des perturbations de services qui en résulteront, elles devront alors prévoir des dispositifs de secours qui puissent rapidement rétablir les services en cas d'échec d'une franchise. *Un principe fondamental du franchisage est qu'il faut tolérer l'échec des franchises en difficultés.*

ANNEXES

Tableau 2. Moyenne annuelle de l'amélioration financière requise des compagnies de transport^a

Compagnie de transports ferroviaires	Amélioration moyenne requise jusqu'en 2002	Phase I : écart financier par rapport au contrat
Interurbain		
Great Western	2%	
Gatwick Express	4%	
East Coast (<i>Great North Eastern Railway</i>)	4%	
Midland Main Line	4%	
West Coast (<i>Virgin Trains</i>)	6%	Contrat de gestion
Total partiel interurbain	4%	
Transports quotidiens londoniens (réseau sud-est)		
South West Trains	2%	
LTS Rail (c2c)	3%	
South Central (<i>Southern</i>)	5%	
Chiltern Railways	8%	
South Eastern	7%	Contrat de gestion
Thames Trains (<i>FGW Link</i>)	10%	
Anglia Railways	12%	Contrat de gestion
Great Eastern	5%	
West Anglia/Great Northern	11%	Sous-franchise Great Northern au titre du contrat de gestion
North London Railways (Silverlink)	10%	
Thameslink	8%	
Total partiel Londres	6%	
Transports régionaux : conurbation sud-est et région rurale		
Cardiff	19%	Contrat de gestion
South Wales & West (Wessex)	14%	Contrat de gestion
Island Line	na	
Cross-Country (<i>Virgin Cross Country</i>)	11%	Contrat de gestion
MerseyRail	17%	Contrat de gestion
RR North East [<i>Northern Spirit</i>]	16%	Contrat de gestion
Arriva Northern		
North Western	19%	Contrat de gestion
Central Trains	13%	Supplément de subvention
ScotRail	10%	Supplément de subvention
Total partiel régional	13%	
Total : toutes les franchises	7%	

Note : ^a La moyenne de l'amélioration est définie comme étant le changement dans le montant des subventions sur la période allant jusqu'à 2002/2003, divisé par le nombre d'années, en fonction du chiffre d'affaires pour 1996/1997.

Tableau 3. Profils de franchise, Royaume-Uni

		1996/97							
Compagnies de transports ferroviaires (nom commercial)	Exploitants (précédents)	Période de franchise initiale (révisée en fin d'année)	Recettes	Coûts	Moyenne de l'amélioration annuelle jusqu'en 2002*	Ordre de franchise	Moyenne de changement en voyageur-km pa, 1996/97 à 2002/03	Changement en train-km, 1996/97 à 2002/03*	Notes
Interurbain									
Great Western	First Group	(a) 1996-2006	197	270	2%	=1	3.9%	22.0%	À Greater Western (2006)
Gatwick Express	National Express	(a) 1996-2011	34	31	4%	=2	3.1%	1.0%	
East Coast (Great North Eastern Railway)	Sea Containers	(a) 1996-03 (05)	277	352	4%	=2	1.9%	16.8%	
		(b) 2005-15							
Midland Main Line	National Express	(a) 1996-2006 (08)	83	110	4%	=2	7.8%	118.6%	Profil de subvention renégocié ; à la franchise East Midlands
West Coast (Virgin Trains)	Virgin Trains	(a) 1997-2012 (04?)	249	364	6%	9	0.0%	4.4%	Contrat faisant l'objet de renégociation
Interurbain sub-total					4%		2.3%	23.4%	
Transports quotidiens londoniens (réseau sud-est)									
South West Trains	Stagecoach	(a) 1996-03 (04) (b) 2004-07	274	347	2%	=1	4.3%	22.1%	
LTS Rail (c2c)	(Prism jusqu'en 2000) National Express	(a) 1996-11	54	85	3%	=3	7.6%	14.0%	
South Central (Southern)	(Connex jusqu'en 2000) Go-Ahead/Keolis	(a) 1996-03 (b) 2003-09	179	281	5%	=3	4.2%	23.7%	

Chiltern Railways	Laing	(a) 1996-03 (b) 2003-21	29	45	8%	4	10.5%	35.7%	Franchise renégociée avant date d'achèvement
South Eastern	(Connex jusqu'en 2003) SRA Govia (à partir de 2006)	(a) 1996-11 (06)(03) (b) 2004-06 (c) 2006-12/14	256	382	7%	=5	3.1%	-2.6%	Franchise révoquée, 2003. A la franchise Integrated Kent
Thames Trains (FGW Link)	(Go-Ahead jusqu'en 2004) First Group	(a) 1996-04 (b) 2004-06	64	104	10%	=5	5.2%	2.5%	À Greater Western
Anglia Railways	First (auparavant GB Railways)	(a) 1997-04	42	84	12%	=6	8.3%	46.4%	À Greater Anglia
Great Eastern	First Group	(a) 1997-04	129	164	5%	=6	3.7%	29.0%	À Greater Anglia
West Anglia/Great Northern	(Prism jusqu'en 2000) National Express	(a) 1997-04 (/Great Northern 06)	131	195	11%	=6	6.1%	14.1%	West Anglia à Greater Anglia; Great Northern à la nouvelle franchise Thameslink (FirstGroup)
Greater Anglia ('One')	National Express	2004-11							D'Anglia, Great Eastern et West Anglia
North London Railways (Silverlink)	National Express	(a) 1997-04 (07)	61	114	10%	=8	5.1%	13.4%	Services centre de Londres (métro) sous nouvelle franchise gérée par Transport for London, autres services sous franchise West Midlands

Thameslink	Go-Ahead/Keolis	(a) 1997-04 (06)	88	100	8%	=8	7.1%	14.9%	Sous-franchise FirstGroup Thameslink (06)
Total partiel transport londonien		A Greater Western A South Western			6%		4.7%	16.2%	
Transport régional : conurbation sud-est et chemins de fer ruraux									
Cardiff	(Prism jusqu'en 2000; National Express)	(a) 1996-04	7	29	19%	=5	-		Opéré sous franchise Wales & Borders par NE
Wales & Borders (Arriva Trains Wales)	Arriva	2003-2018							Services des franchises Cardiff, North Western et Central Trains
South Wales & West (Wessex)	(Prism jusqu'en 2000) National Express	(a) 1996-04 (06)	48	135	14%	=5	-		À Greater Western
Island Line	Stagecoach	(a) 1996-01 (03) (b) 2004-07	1	3	na	=5	na	9.2%	À South Western
Cross-Country (Virgin Cross Country)	Virgin Trains	(a) 1997-12 (07)	122	242	11%	=6	5%	75.3%	Contrat en cours de renégociation
MerseyRail	(MTL jusqu'en 2000; Arriva jusqu'en 2003) Serco/NedRailways	(a) 1997-03 (b) 2003-28	23	82	17%	7	1.7%	-3.6%	Contrat de gestion jusqu'à la renégociation de la franchise en 2003
RR North East [Northern Spirit] Arriva Northern	(MTL jusqu'en 2000; Arriva jusqu'en 2004)	(a) 1997-04	76	294	16%	=8	1.5%	5.7%	Aux franchises TransPennine et Northern Rail

North Western	First Group	(a) 1997-04	53	251	19%	=8	1.4%	5.9%	Aux franchises TransPennine et Northern Rail
Northern Rail	Serco/NedRailways	2004–2011/13							
Central Trains	National Express	(a) 1997-04 (06)	78	259	13%	=8	3.0%	13.1%	Aux franchises West Midlands, East Midlands, et Cross-Country
ScotRail	(National Express) First Group	(a) 1997-04 (b) 2004-11/14	118	363	10%	10	2.6%	9.3%	
TransPennine	First/Keolis	2004–12/17				na	-		Nouvelle franchise
Total partiel transports régionaux					13%		3.2%	17.2%	
Total : toutes les franchises					7%		3.7%	17.7%	

* La moyenne d’amélioration est définie comme le changement dans les subventions dans la période allant jusqu’en 2002/03, divisé par le nombre d’années, en fonction du chiffre d’affaires en 1996/97.

‡ Lorsque que le train-km est bas, les estimations de changement sont particulièrement sujettes au compte exact du kilométrage signalé pour chaque année.

Sources : Kain 1998, Rail Business Intelligence (Issues 162, “£1m/week failed to deliver” p. 5; 166, “Refranchising will eliminate losses” “Cost plus piles up problems” p. 10; 172, “Anglia latest for intensive care” p. 5; 179, “SRA rescues Virgin franchises” p. 1; 183, “GB rebuffs bid” “NEG hit by subsidy profiles” “Regional woes threaten SRA budget” pp. 7-8; 195, “Savings elusive in fixed-cost franchises” p. 5; 201, “SRA clears the way for integrated Kent franchise”, p. 1; 240, “Why the franchise was terminated” p. 1).

Tableau 4. Paramètres d'exploitation des franchises britanniques (millions de £, valeur nominale)

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	% changement, de 1997/98 à 2001/02
1. Dépenses de personnel	869	876	934	1 026	1 110	27.7
2. Autres dépenses	995	1 070	1 068	1 181	1 210	21.6
3. Dépenses de matériel roulant	811	794	782	798	927	14.3
4. Total partiel	2 675	2 740	2 784	3 005	3 247	21.4
5. Frais d'accès	2 107	2 135	2 133	2 096	2 135	1.3
6. Total dépenses d'exploitation	4 782	4 876	4 917	5 101	5 382	12.5
7. Recettes voyageurs	2 821	3 089	3 368	3 413	3 548	25.8
8a. Subventions publiques* (d'après contrat)	1 843	1 557	1 350	1 193	1 086	-41.0
8b. Subventions publiques * (réelles)	1 804	1 533	1 343	1 130	1 037	-42.5
9. Total revenu d'exploitation (billets plus subventions publiques) (7+8b)	4 625	4 622	4 711	4 543	4 585	-0.6
10. Revenu d'exploitation net (9-6)	-157	-254	-206	-558	-797	507.6
11. Ratio d'exploitation (6/9)	103.4	105.5	104.4	112.3	117.4	13.5
12. Effectifs (soumission)	37 466	37 538	33 514	32 750	33 376	-10.9
13. Effectifs (moyenne réelle)	39 721	39 397	39 187	40 151	43 027	+8.3

* Gouvernement central et subventions PTE.

Source : Tiré des données de SRA 2003, p. 49-51.

Tableau 5. Paramètres des franchises, Victoria (conditions de 1999)

Franchise	Franchisé	Exploitation	Durée franchise	Croissance du trafic d'ici 2014*	Croissance des recettes			Subventions publiques (\$A m)		Valeur actuelle nette (VAN) des subventions (millions \$A)		
					2000-1	2000-5	2005-14	2000-1	2014	Subventions fixes	Subventions en fonction du volume	Total
Bayside Trains †	National Express	Melbourne	15 years	+84%	15.5%	+64% (10.4% <i>opa</i>)	+29% (2.9% <i>opa</i>)	83	-19	354	353	707
Hillside Trains ‡	Connex	Melbourne	15 years	+64%	15.8%	+45% (7.7% <i>opa</i>)	+20% (2.0% <i>opa</i>)	91	25	612	259	880
V/Line voyageurs	National Express	Région Victoria	10 years	+74%	na	na	na	78	46	476	98	574

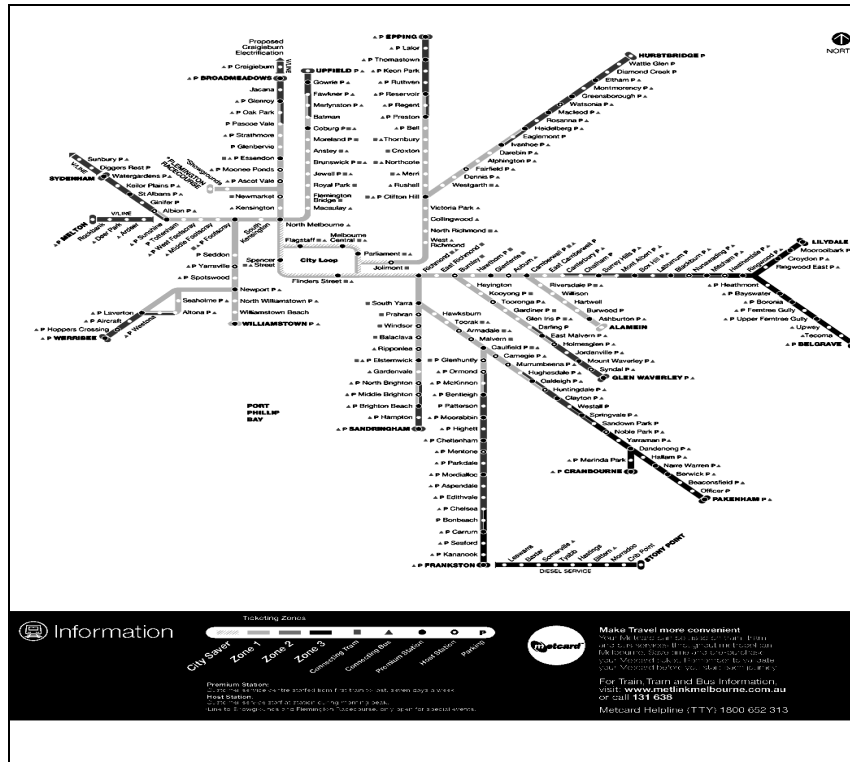
* La croissance du trafic pendant les années 1990 s'est située entre 1 et 2 % par an.

† En outre, le franchisé s'est engagé à dépenser 400 millions \$A en nouveau matériel roulant, 70 millions \$A en remise à neuf du matériel, 260 millions \$A en réfection des voies (y compris le prolongement de l'électrification) et 27 millions \$A en investissements divers.

‡ De plus, le franchisé s'est engagé à dépenser 314 millions \$A en nouveau matériel roulant et 75 millions \$A en remise à neuf du matériel.

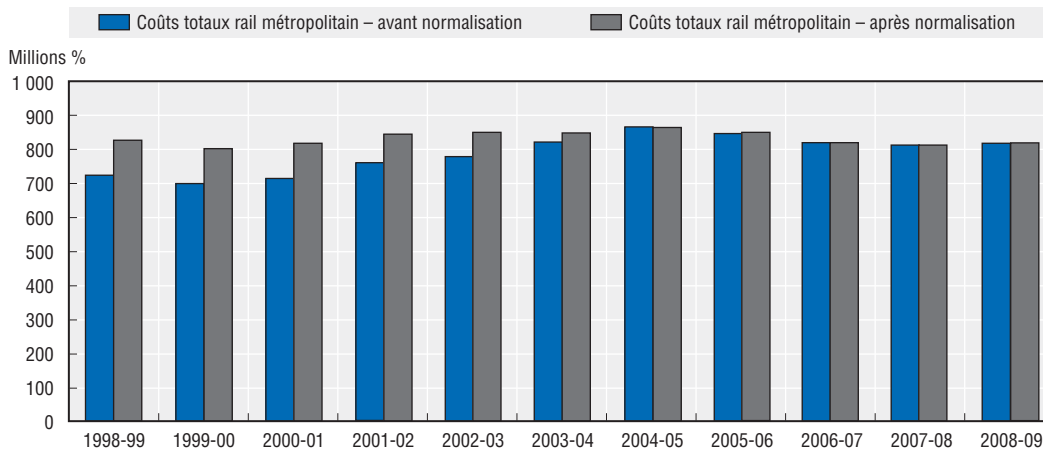
Sources : Mees (2005, p. 438, 448) ; Ministère de l'infrastructure (2005, p. 5) ; Ehrhardt et Irwin (2004, p. 16) ; Commission sur la productivité (2001, p. 46) ; International Railway Journal (1999).

Figure 6. Réseau de transport ferroviaire des voyageurs, ville de Melbourne



Source : Metlink, www.metlinkmelbourne.com.au/images/maps/metro_train_map_fullscale.gif.

Figure 7. Coût total de l'exploitation des trains et tramways de Melbourne (millions AUD par an)



Source : Surintendant des comptes, Victoria, 2005, p. 24.

NOTES

1. NERA 1993, (p. 3) examine plus avant cette distinction.
2. C’est ce qu’a déclaré le directeur général en mars 2002 après avoir annoncé que le gouvernement renflouerait deux franchises. (*The Financial Times*, 7 mars 2002).
3. Des problèmes de relation mandant-mandataire peuvent apparaître lorsqu’une partie (le mandataire) entreprend des travaux pour le compte d’une autre (le mandant). Il se peut que le mandataire n’ait aucun intérêt à maximiser la performance si la faible productivité ne peut être prouvée ou ne peut l’être qu’à un coût élevé. S’il est très probable que ce problème survienne, une règle de discipline importante consiste à faire en sorte que le mandataire assume le risque.
4. Cette même caractéristique du produit – plutôt que les économies d’échelle – est à la base des monopoles de la télévision par le câble. Voir Viscusi, *et. al.* 2000, p. 414. Les mêmes caractéristiques économiques (hors économies d’échelle) permettent aux activités du câble et aux activités ferroviaires d’être réparties géographiquement entre des entreprises sans perdre les efficacités.
5. À l’époque, Welsby était président directeur général du *British Railways Board* tandis que Nichols était chargé d’en élaborer les grandes orientations.
6. Cette adjudication “anglaise” consiste à surenchérir sur le prix ; dans l’adjudication “néerlandaise”, on annonce un prix de départ, le prix est ensuite baissé et l’adjudicataire est la première personne à faire une offre de prix.
7. ... mais sans le supplément qui permet de remporter l’enchère, à moins que le franchiseur n’ajoute une telle marge dans le cadre de ce dispositif.
8. Pour être complet, je rappelle que Demsetz émet également l’hypothèse (importante, selon lui) que les soumissionnaires ne pratiquent pas la collusion, découragés par les coûts très dissuasifs que cela engendre. Cela ne semble pas être un problème dans les franchises ferroviaires, c’est pourquoi je n’insisterai pas sur ce point. (Demsetz 1968, p. 58).
9. En ce qui concerne la Grande Bretagne, dans tous les cas, les employés bénéficient d’une réglementation pour la protection de l’emploi qui garantit leur transfert d’une organisation remplaçante à l’autre, au titre du règlement de 1981 sur la protection de l’emploi en cas de transferts d’entreprises.
10. Bien entendu, la position de prestataire historique peut jouer contre celui-ci, lorsqu’il a obtenu des résultats médiocres.
11. Selon Bowker (Hansard 26 novembre 2002, paragraphe 143) 40 % des tarifs sont réglementés avec la formule IPC-1 (ou, plus généralement, IPC-x, x pouvant être un nombre positif ou négatif).
12. La demande portant sur certains types ou lieux de déplacement – notamment les billets appelés “*saver tickets*” et les navettes londoniennes – est considérée comme non élastique en termes de prix. Les billets correspondants à ces flux sont donc soumis à un plafond de prix réglementaire. Les autres déplacements sont considérés comme discrétionnaires et donc élastiques en termes de prix.

13. Ou, dans certains cas, la redevance reversée aux pouvoirs publics. Par exemple, le contrat de franchise du *Gatwick Express* prévoyait une redevance dès le départ.
14. Comme le notent NERA et TIS.PT (2001, p. 235), la nature de la demande de transports publics fait que certains groupes de passagers sont dépendants du service car ils n'ont pas d'autres modes de transports envisageables. Ainsi, un service médiocre peut être assuré mais le taux de fréquentation/les recettes ne baisseront pas de façon significative comme les économies.
15. Le comportement de risque moral survient lorsque l'existence d'un contrat entre deux parties amène une partie à modifier son comportement. Par exemple, lorsqu'une personne est assurée contre un certain incident, il se peut qu'elle réagisse en prenant davantage de risques. Par exemple, lorsque la personne s'assure contre le vol, il est possible qu'elle ait moins tendance à fermer sa maison à clé.
16. Les coûts qui découlent de la rétrocession d'une activité aux pouvoirs publics faute d'accord sur un contrat peuvent être considérables et, selon le contrat, peuvent dépasser de loin les simples coûts liés à une nouvelle passation de marché. Par exemple, les pouvoirs publics britanniques ont été contraints de restructurer leur contrat PFI avec *London & Continental Railways (LCR)* lorsqu'il a annoncé qu'il ne pourrait pas respecter les termes de son contrat avec les pouvoirs publics. Si le contrat avait été annulé, les pouvoirs publics auraient également récupéré les pertes d'exploitation accumulées et les frais financiers très importants de LCR. Voir Kain 2002, pp. 56-57.
17. Tels que ceux qui ont été adoptés dans certains appels d'offres sur les services de bus, comme les *London Buses* et les services *TransAdelaide* à Adélaïde. Ici, le risque en matière de coût est transféré aux exploitants ; le risque en matière de recettes est conservé par les *London Buses* (même si un exploitant peut bénéficier d'incitations financières pour tenter d'encourager le taux de fréquentation). Voir Toner 2001, p. 7.
18. Bien que nous ayons signalé plus tôt les recherches de Affuso et Newbury, qui laissent entendre que les durées plus courtes peuvent aussi encourager l'investissement en encourageant le respect et le désir de se consacrer pleinement à l'activité.
19. À titre d'exemple, en 2002 lorsque Connex a renégocié les termes financiers de sa franchise *South Eastern*, la pénalité était une diminution importante de la durée de franchise.
20. Le système de restructuration et de privatisation des activités de BR a été présenté dans le Livre blanc de 1992 intitulé "*New opportunities for the railways*" (Cm 2012).
21. Il convient cependant de noter que globalement les tarifs ferroviaires (réglementés et non réglementés) ont augmenté plus rapidement que l'inflation entre janvier 1997 et janvier 2003 (SRA 2003d, p. 23).
22. Ceci étant dit, à la lumière des conditions économiques en vigueur au moment de l'appel d'offres, il ne faut donc pas considérer que les projections de recettes étaient conservatives. Il est aussi intéressant de noter que "Les architectes de la privatisation des chemins de fer n'ont pas anticipé la croissance continue du trafic à partir de 1996" (SRA 2003, p. 56).
23. Les redevances d'accès sont exclues ici car pour la plupart elles ne varient pas en fonction du trafic, et il est donc difficile pour les TOC de les réduire. De la même manière, les coûts du matériel roulant échappent en grande partie au contrôle des TOC et sont peu variables – même si nous observons dans le tableau 4 que ces frais de matériel ont considérablement augmenté au cours de cette période. L'augmentation des dépenses de personnel, des "autres" dépenses et des dépenses en matériel roulant pour l'ensemble des TOC était de 21.4 % – à peine inférieure au taux d'augmentation des recettes mais bien supérieure à la baisse des subventions (lignes 4 et 8b du tableau 4).

24. Il convient également de signaler que la performance des franchises en termes de recettes était également entravée par la réglementation des tarifs. Le prix de 46 % des billets de train était plafonné au taux d’inflation pendant les trois premières années de la franchise et ensuite à un point de pourcentage sous le taux d’inflation pour les quatre années suivantes.
25. Le fait de disposer du matériel roulant en location réduit les besoins de capitaux nécessaires pour prendre une franchise ; en étant propriétaire titulaire du matériel, l’entreprise en place aurait également un avantage sur les soumissionnaires concurrents. Cependant, il convient de signaler que les TOC ont fait l’acquisition de leur propre matériel ces dernières années.
26. Voir DETR 1998 ; se reporter également aux mesures figurant dans le projet de loi sur les transports soumis à la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 1999.
27. Lorsque la politique de la phase III a été introduite en 2002, la franchise *Chiltern* avait déjà été octroyée tandis que les appels à la concurrence concernant les franchises *TransPennine Express* et *Wales & Border* étaient “suffisamment avancées pour suivre leur cours” (SRA, *The Strategic Plan 2003*, p. 65).
28. Par exemple, à cette époque les effectifs étaient déjà 23 % supérieurs aux projections des offres, c’est-à-dire que la performance financière des TOC s’écartait déjà sérieusement des plans. NAO (2005, p. 23) déclare qu’entre 2000 et 2003, quatre TOC ont reçu des subventions supplémentaires du fait de l’“impact négatif” des perturbations qu’a entraîné l’accident de Hatfield sur les recettes du transport de voyageurs. Étant donné les améliorations financières requises pour les TOC indiquées dans le tableau 2, on suppose que cela signifie *encore plus* de recettes supplémentaires.
29. Les contrats prévoyant la participation aux bénéfices peuvent présenter des incitations différentes en termes de coût et de recettes. Par exemple, la franchise *South West Trains* de 2004-2007 prévoit des incitations relativement fortes à réaliser des économies marginales sur les coûts mais seulement de faibles incitations à augmenter les recettes : la TOC conserve 50 % des économies supérieures aux prévisions mais seulement 12.5 % de la hausse des recettes supérieure aux prévisions.
30. À ce propos, la déclaration de politique générale de novembre 2002 dit des octrois antérieurs de franchises que l’ “on peut se demander dans quelle mesure le risque, en termes de coûts et de recettes, a été transféré en réalité au secteur privé”.
31. Ce point omet de reconnaître qu’une redevance d’accès au réseau propre à remédier aux problèmes d’encombrement des voies aurait pu être fixée – au lieu de déterminer la répartition des capacités sur autorisation administrative.
32. Un exemple de la participation de la SRA à la supervision financière des TOC est la décision de la SRA en 2003 de révoquer la franchise *South Eastern* de la Connex en raison de défaillances dans les systèmes financiers et dans les contrôles de l’entreprise (après la mise en place de ces systèmes en échange d’une subvention supplémentaire donnée à la TOC).
33. Voir *Local Transport Today*, 7 novembre 1996, p. 11.
34. Dans la procédure actuelle de franchisage, les résultats représentent 66 % des notes dans l’évaluation de présélection (Modern Railways 2006, p. 24).
35. Si nous en sommes conscients, nous signalons cependant que l’évaluation des offres dans le cadre de l’appel à la concurrence pour l’octroi de la franchise *InterCity East Coast* en 2004-2005 contient ce que l’on ne peut considérer comme des projections de recettes peu plausibles. Le taux de remplissage des trains étant à l’heure actuelle en moyenne à plus de 50 %, *Rail Business Intelligence* a calculé qu’il faudrait un facteur de charge équivalent de 90 % pour que les projections de recettes de l’adjudicataire se réalisent. (RBI 243, “Sea Containers wins on growth”, p. 6) Voir également p. 43 pour un examen du partage des

risques dans cette franchise. Il convient également de noter que l'adjudicataire a remporté l'appel d'offres sur la base d'une marge VAN élevée de 500 millions de livres – qui aurait dû conduire les évaluateurs à s'interroger sur sa plausibilité (Rail Business Intelligence 2005, Issue 245, p. 7).

36. Jupe et Crompton (2006, à paraître) citent Foster (conseiller auprès du secrétaire aux transports de l'époque) : "le nombre de TOC a été déterminé "de façon relativement pragmatique", ... ce qui indique que la taille et le coût type ont été limités pour faciliter la réussite des adjudications".
37. En dernier ressort, après une intervention politique, cette interdiction a été supprimée au cours de la procédure de franchisage. Dans l'intervalle, cependant, les dirigeants de BR avaient décidé de ne pas présenter d'offre.
38. En 1997, les plus gros exploitants de franchises (en nombre de franchises) étaient National Express (avec 5) et Prism (avec 4) ; en 2003, les exploitants équivalents étaient National Express (8 franchises) et First (4 franchises). Les nouveaux opérateurs depuis le franchisage d'origine incluent Arriva (qui a repris les activités de MTL) et Serco et l'exploitant ferroviaire néerlandais, NedRailways (exploitant de MerseyRail et Northern Rail).
39. Crompton et Jupe (2004, p. 8) indiquent que lors du franchisage de la Phase I le Trésor avait privilégié les durées de 3 à 5 ans.
40. On pourrait considérer que Welsby, président de BR à l'époque du franchisage de la Phase I, apporte des renseignements fiables.
41. Certes, le simple fait de s'appuyer sur la croissance économique pour faire augmenter les recettes constitue en soit un risque important. Par exemple, au cours de la récession des années 90, *South West Trains* a perdu près de 20 % de sa clientèle (*Modern Railways*, janvier 1996, p. 17).
42. Elles sont actuellement fixes à environ 70 %.
43. Il ressort clairement du tableau 4 que les coûts de matériel roulant ont tardé à augmenter. Cela traduit la lenteur avec laquelle les TOC ont commandé leur nouveau matériel roulant et le long processus de construction et de mise en service. Les coûts de location à compter de 2002/03 sont considérablement plus élevés que dans les années antérieures. Par exemple, pour le renouvellement de la franchise triennale *South West Trains*, *Stagecoach* reçoit environ trois fois sa subvention annuelle antérieure ; la subvention servira dans une large mesure à financer l'achat du nouveau matériel roulant qui remplacera une part importante du parc vétuste de la TOC (*Modern Railways* 2003, p. 19).
44. Et, comme certains l'ont avancé, les travailleurs qualifiés et les syndicats ont fait jouer la concurrence entre les TOC, pour obtenir des augmentations de salaires.
45. L'effectif a été réduit *avant* le franchisage. Pour la période d'octroi des franchises (février 1996 à avril 1997), je pars de l'hypothèse que l'effectif n'a pas sensiblement varié, bien que je note qu'un certain nombre de cheminots de la première franchise octroyée, *South West Trains*, se sont vu offrir et ont accepté des offres de départ volontaire à la retraite au début de 1997. Cependant, la plupart des TOC ont été franchisées pendant l'exercice 1996-97, de sorte que (comme le retient implicitement la SRA en 2003) je me contente de supposer que l'effectif de 1997 est indicatif des niveaux d'effectifs pris en compte dans les plans sous-tendant les offres.
46. La relation entre l'évolution du nombre de trains-kilomètres et celle de la fréquentation est remarquable. Les TOC se partageaient les recettes d'une billetterie "transversale" (billets valides sur les services de plusieurs TOC) ; l'un des principaux déterminants du partage des recettes pour ces billets est la fréquence de service offerte par chacune des TOC desservant la paire de gares origine-destination concernée. Par conséquent, une stratégie par laquelle une TOC voudrait accroître sa part des recettes consiste à améliorer

la fréquence de son service ; cette stratégie pourrait se révéler relativement peu coûteuse dans la mesure où les redevances d’accès entre 1996 et 2001 étaient très basses au-delà des niveaux de service PSR. Par conséquent, les TOC avaient vivement intérêt à exploiter des services supplémentaires – voir colonne 10 du tableau 3 ; la capacité de transport a été accrue par la mise en service de trains *supplémentaires* plutôt que de trains *plus longs*. Cependant, étant donné l’augmentation des coûts de personnel (tableau 4), il est possible que les coûts hors redevances d’accès n’aient pas été faibles. Cela a eu un impact sensible sur la congestion, et a amené la SRA à adopter en 2003 une politique d’utilisation des capacités, assortie de niveaux de service prescrits. À peu près à la même époque, le régulateur ferroviaire a restructuré les redevances d’accès pour les rendre plus réactives à l’aggravation de la congestion.

47. La structure des redevances d’accès posait certainement un problème avant la restructuration opérée en avril 2001.
48. Même si le concept de régime de performance était robuste, son efficacité dépendait de l’utilisation des critères appropriés pour fixer les bonus et les pénalités a priori. Quoi qu’il en soit, il semble que les coûts de transaction liés au fonctionnement du régime (les coûts de la surveillance des performances et de l’attribution) aient été très importants. Un autre mécanisme utilisé pour encourager la prestation de la qualité de service demandée a été le recours à un mécanisme de type IPC-X pour fixer un “X” plus élevé pour les TOC qui ne fournissaient pas des services ponctuels et fiables.
49. Bien que les ROSCO aient tenté d’obtenir des accords de location de longue durée. En outre, l’évaluation plus poussée des risques de l’industrie a même mené les franchises à faire l’acquisition de leur propre matériel roulant, par exemple, lorsque *First Group* a acheté des rames TGV en 2004 (RBI 2004, 7 octobre).
50. En décembre 2005, *Stagecoach* (l’opérateur des franchises *South West Trains* et *Island Line*) a déclaré qu’il ne remporterait vraisemblablement pas les nouvelles franchises *Integrated Kent*, *Thameslink* ou *Greater Western*, car les enchères suscitaient une telle “frénésie” que les prix avaient atteint des niveaux déraisonnables” (*The Guardian* 2005).
51. Ce point a été reconnu par la SRA. Les TOC bénéficient de subventions additionnelles dans le cadre d’”accords portant sur la fourniture d’aide additionnelle pour assurer la continuité des services ferroviaires” (SRA 2003, p. 47). Cet argument pourrait sans doute avoir plus de poids que pour d’autres types de franchisage, par exemple celui qui concerne les licences de télévision, car les clients des services ferroviaires sont plus gravement touchés par les perturbations du service que les téléspectateurs par des problèmes de réception de chaînes de télévision.
52. À titre d’exemple, la franchise triennale *South West Trains*, octroyée en 2003, prévoit des modalités de partage des bénéfices, qui ont pour but d’utiliser la source de profit supplémentaire comme moyen incitatif : “Dans un contexte où la SRA s’intéresse à réduire la surcapacité et les coûts, un accord de partage des bénéfices établit une distinction entre progression des recettes et économies de coûts. Pour les recettes additionnelles qui dépassent le niveau du plan de franchise, la SRA recevra 87.5 %, mais les économies de coûts seront réparties à parts égales. (RBI 2003, n° 2020, p. 1).
53. À titre d’exemple, la VAN des primes versées pour les quatre premières années est de 19 % des paiements totaux prévus sur la période décennale, tandis que la VAN des trois dernières années représente 47 % des paiements.
54. Voir également la note 35, qui donne un exemple du caractère peu plausible des projections de recettes.
55. Lorsque la règle du partage des bénéfices s’applique, comme dans la franchise SWT actuelle, il y a également partage du risque coûts.
56. Le 25 mars 2003, par exemple, on a appris que la SRA indemniserait les TOC pour les coûts occasionnés par le débrayage des contrôleurs : “Nous ne laisserons pas les entreprises ferroviaires absorber le choc

financier, car elles n'ont pas les moyens d'y mettre un terme"; la SRA a fait valoir que les débrayages n'étaient pas justifiés. (*Ananova*, www.ananova.com/news/story/sm_764521.html?menu)

57. "Régime d'incitation à la croissance du trafic de voyageurs". L'exploitant recevait l'équivalent de 50 % du tarif pour tous les voyageurs au-dessus d'un seuil de fréquentation spécifié.
58. Stagecoach avait indiqué son intention de soumettre une offre pour les franchises (*The Age* (Melbourne), 24 septembre 1997).
59. Il n'existe pas de déclaration du gouvernement indiquant que la scission a été effectuée afin que les activités ferroviaires soient d'une ampleur qui permette leur absorption par une société privée.
60. Le DOI (2005, p.15) émet l'avis que le Royaume-Uni avait été "la source principale de soumissionnaires dans les premiers contrats de franchise".
61. Welsby et Nichols adoptent une vue plus favorable quant aux causes à l'origine des améliorations résultant de l'instauration des franchises : "Un plus entrepreneurialisme semble accompagner la privatisation, mais il semble être lié davantage au remplacement de l'actionnariat public par l'actionnariat privé qu'aux qualités de gestion respectives," en particulier (disent-ils) en donnant aux directeurs existants une certaine liberté qui n'aurait pas été acceptable sous le régime d'entreprise publique. (Welsby et Nichols 1999, p. 69).
62. Mees souligne que, si les séries de fréquentation du Trésor datant d'avant le système de franchise sont utilisées, la croissance de fréquentation correspondant à cette période se situe aux alentours de 1 %, alors que la valeur équivalente du Surintendant des comptes pour Victoria se situe aux alentours de 2 % – et que cette dernière valeur est l'équivalent du taux de croissance moyen pour la période qui a suivi la concession des franchises.
63. Mees note que les détails des franchises de l'état de Victoria n'ont été communiqués qu'après une demande d'accès aux informations finalement accordée au titre de la liberté d'information (Mees 2005, p. 436) ; une demande similaire a été réclamée en 2005 pour obtenir les détails de la franchise de transports interurbains sur la Côte Est (Rail Business Intelligence 2005, 5 mai, p. 7).
64. Comme dans le contrat de franchise de 2005 concernant l'East Coast Main Line.
65. Comme NERA & TIS.PT (2001, p. 235) le soulignent, les franchisés sont pénalisés pour une qualité médiocre par la réduction de la fréquentation des transports, mais, si les voyageurs n'ont pas d'autre forme de transport, la perte de recettes peut être alors inférieure aux économies d'échelle. En conséquence, même les franchises ont besoin d'être assorties d'incitations supplémentaires pour encourager la qualité.

RÉFÉRENCES

- Affuso, Luisa, et Newbery, David 2002, “Investment, procurement and franchise contract length in the British railway industry” *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 2619*.
- Affuso, Luisa et Newbery, David 2002, “The impact of structural and contractual arrangements on a vertically separated railway”, *The economic and social review* 33, 1, Spring, pp. 83–92.
- Affuso, Luisa et Newbery, David 2004, “Case study : the provision of rail services”, article figurant dans Janssen, Maarten C W 2004 (ed.), *Auctioning public assets. Analysis and alternatives*, SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam, Cambridge University Press.
- Auditor-General Victoria 2005, *Franchising Melbourne’s train and tram system*, www.audit.vic.gov.au/reports_ptfranchising_report.pdf.
- Bailey, Mark F 2003, “Railway regulation in 19th century Britain : the economic rationale and legacy of Gladstone and Chadwick”, University of Ulster (draft of 4 July).
- Betts, Jim 2005, “Passenger rail franchising in Victoria”, *Présentation à la Conférence sur les chemins de fer, 2005*, Sydney, mars.
- Chadwick, Edwin 1859, “Results of different principles of legislation and administration in Europe ; of competition for the field, as compared with competition within the field of service”, *Journal of the Royal Statistical Society* 22, 381–420.
- Clark, Emily 1996, “Franchising”, *Quarterly Report*, mai, OXERA Transport Group.
- Clark, Rhodri 1998, “Lessons for railways in the High Street”, dans *Rail 340*, 23 septembre – 6 octobre, pp. 32–33.
- Crain, William Mark and Ekelund, Robert B 1976, “Chadwick and Demsetz on competition and regulation”, *The Journal of Law and Economics* 19, 1, avril, pp. 149–162.
- Crompton, Gerald et Jupe, Robert 2004, ““A deficient performance? The regulation of the train operating companies in Britain’s privatised railway system” *Working paper No. 66, Canterbury Business School, Université de Kent*.
- Demsetz, Harold 1968, “Why regulate utilities?”, *The Journal of Law and Economics* 11, avril, pp. 55-65.
- Ministère des transports 2000, *Transport Ten Year Plan*, www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_about/documents/pdf/dft_about_pdf_503944.pdf.
- Ministère des transports 2005, *Transport statistics Great Britain*, www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_control/documents/contentservertemplate/dft_index.hcst?n=14605&l=3.

- Ministère de l'infrastructure 2005, *Public transport partnerships : an overview of passenger rail franchising in Victoria*, [www.doi.vic.gov.au/doi/doiect.nsf/2a6bd98dee287482ca256915001cff0c/a32ae874bdd49651ca256fb9001270b3/\\$FILE/Rail_Franchising_Overview.pdf](http://www.doi.vic.gov.au/doi/doiect.nsf/2a6bd98dee287482ca256915001cff0c/a32ae874bdd49651ca256fb9001270b3/$FILE/Rail_Franchising_Overview.pdf).
- Ministère de l'environnement, des transports et des régions 1998, *A new deal for transport : better for everyone*, Cm 3950. (Document de présentation technique sur les transports).
- Ekelund, Robert B et Price, Edward O 1979, "Sir Edwin Chadwick on competition and the social control of industry : railroads", *History of Political Economy* 11, 2, pp. 213–239.
- Engel, Eduardo, Fischer, Ronald et Galetovic, Alexander 2002, "Competition in or for the field: which is better?", *Yale University Center Discussion Paper No. 844*.
- Ehrhardt, David et Irwin, Timothy 2004, "Avoiding customer and taxpayer bailouts in private infrastructure projects. Policy towards leverage, risk allocation, and bankruptcy", *Banque mondiale, Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* 3274.
- Conférence européenne des Ministres des Transports 2005, *Rail transport. Railway reform and charges for the use of infrastructure*, CEMT/CM(2005)18.
- Ford, Roger 2002, "Franchising – right third time?", *Modern Railways*, décembre, pp. 16–17.
- Foster, Christopher 2004, "Creating a viable railway for Britain – what has gone wrong and how to fix it", rapport présenté à la conférence de l'Association internationale des économistes consultants, 8 juillet, www.icea.co.uk/archive/Creating%20a%20viable.doc.
- Glaister, Stephen 2005, "Mémorandum du Professeur Stephen Glaister (FOR 51)", *Rapport soumis à la Commission des transports de la Chambre des communes, L'avenir des chemins de fer. Septième rapport de session 2003–04. Volume II. HC 145-11*.
- Goldberg, Victor P 1976, "Regulation and administered contracts", *The Bell journal of economics* 7, 2, pp. 426–48.
- Gómez-Ibáñez, José A 2003, *Regulating infrastructure. Monopoly, contracts and discretion*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Greig, David 2002, "Rail privatisation in Victoria", *Agenda* 9, décembre, pp. 237–51.
- Chambre des communes 2003, *Hansard*, 15 juillet, Colonnes 134–135.
- Commission d'enquête de la Chambre des communes sur les transports, les administrations locales et les régions 2002, *First Report. Passenger rail franchising and the future of the railway infrastructure*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/239/23906.htm.
- Commission des transports, Chambre des communes 2004, *The future of the railway. Septième rapport de session 2003–04. Volume I. HC 145-1*.
- International Railway Journal 1999, "Victoria expects save \$A 1.8 bn with the award of five franchises", août.

- Janssen, Maarten C W 2004 (ed.), *Auctioning public assets. Analysis and alternatives*, SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam, Cambridge University Press.
- Jones, Ian 1999, “Railway franchising : is it sufficient?”, *Paper presented to Institute of Economic Affairs Regulation Lecture (Beesley) Series*, 9 novembre.
- Jupe, Robert et Crompton, Gerald 2006, “‘A deficient performance’ : The regulation of the train operating companies in Britain’s privatised railway system”, *Critical perspectives on accounting* 17, 2 (février).
- Kain, Peter 1981, *A study of Adelaide bus operations in transition, 1967–81*, thèse non publiée, Flinders University of South Australia.
- Kain, Peter 1998, “The reform of rail transport in Great Britain”, *Journal of Transport Economics and Policy* 32, 2, pp. 247–266.
- Kain, Peter 2002, “Attracting public finance for infrastructure projects : lessons from the Channel Tunnel Rail Link”, *International Journal of Transport Economics* XXIX, 1, février, pp. 43–62.
- Lewin-Solomons, Shira B 1998, “Autonomy, contractibility, and the franchise relationship”, *Working Paper*, University of Cambridge et Iowa State University.
- Local Transport Today 1996, “Salmon departs OPRAF with a £1.7 bn bonus for the Treasury”, 7 Novembre.
- Mees, Paul 2005, “Privatization of rail and tram services in Melbourne : what went wrong?”, *Transport reviews* 25, 4, pp. 433–49.
- Modern Railways 2002, “Death of the franchise”, p. 4.
- Modern Railways 2003, “Greater Anglia – franchise replacement gets nasty”, mai, pp. 17–20.
- Modern Railways 2005, “Past imperfect” p. 3; “Franchise remapping – one task too many?”, pp. 16-17.
- Modern Railways 2006, “Franchising : buy now pay later”, pp. 24–26.
- Monopolies & Mergers Commission 1987, *British Railways Board : Network South East. A report on the passenger rail services supplied by the Board in the south-east of England*, www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/1987/216british_railway_board.htm.
- National Audit Office 1996, The award of the first three passenger rail franchises, HC 701.
- National Audit Office 1996a, *National Audit Office Press Notice 69/96*, www.nao.org.uk/pn/9596701.htm.
- National Audit Office 2005, *The South Eastern Passenger Rail Franchise*, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506457.pdf.
- NERA 1993, “Franchising passenger railway services”, *NERA Topics (Occasional paper series)*.

- NERA 1995, “Franchise auctions in uncertain market conditions – a toolbox of techniques”, *NERA Topics (Occasional paper series)*.
- NERA & TIS.PT 2001, *Models for the provision, regulation and integration of public transport services. A final report for the Public Transport Partnership Forum (Irlande)*, www.transport.ie/upload/general/2575.pdf.
- NERA 2004, “Encouraging bidding in the single licence National Lottery framework. *A final report to the National Lottery Commission*, www.natlotcomm.gov.uk/uploadedfiles/Encouraging%20bidding%20in%20the%20single%20licence.pdf.
- Office of Passenger Rail Franchising 1996, *Passenger rail industry overview*, juin.
- Office of Passenger Rail Franchising 1997, *Annual report 1996/97*.
- Prager, Robin A 1990, “Firm behaviour in franchise monopoly markets”, *RAND Journal of Economics* 21, 2, été, pp. 211–225.
- Preston, John 1996, “The economics of British Rail privatization : an assessment”, *Transportation Reviews* 16, 1, pp. 1–21.
- Preston, John 2001, “Franchising and refranchising of passenger rail services in Britain”, *Transportation Research Record 1742, Paper No. 01-2425*.
- Productivity Commission 2001, *Progress in rail reform*, www.pc.gov.au/inquiry/rail/finalreport/index.html.
- Rail Business Intelligence (RBI) (various issues), *A Railway Gazette Newsletter*, Reed Business Information.
- Riordan, Michael H et Sappington, David E M 1987, “Awarding monopoly franchises”, *American Economic Review* 77, 3, pp. 375–387.
- Commission d’enquête sur les transports, les administrations locales et les regions 2002, *First Report. Passenger rail franchising and the future of railway infrastructure*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/239/.
- Commission d’enquête sur les transports 2002, *Minutes of evidence, 26 November*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmtran/125/.
- Commission d’enquête sur les transports 2003, *Minutes of evidence, 26 February*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmtran/201/.
- Commission d’enquête sur les transports 2003, *Fourth Report*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmtran/782/.
- Shaw, Jon 2000, *Competition, regulation and the privatisation of British Rail*, Ashgate, Aldershot.
- Strategic Rail Authority 2002, *Franchising policy statement*, novembre.

Strategic Rail Authority 2003c, *Annual Report 2002–03*.

Strategic Rail Authority 2003, *The strategic plan. Platform for success*.
www.railwaysarchive.co.uk/documents/SRA_StratPlan2003.pdf

Strategic Rail Authority 2003a, *Fares Review Conclusions 2003*.

Strategic Rail Authority 2003b, *The wider case for rail*.

Strategic Rail Authority 2003d, *National rail trends*.

Strategic Rail Authority 2004, *InterCity East Coast franchise. Stakeholder briefing document*.

The Daily Telegraph 2003, “Bumpy ride on Bowker’s runaway train”, 2 août.

The Guardian 2003, “FirstGroup anger at loss of franchise”, 2 avril.

The Guardian 2004, “When the best isn’t good enough”, 15 mars.

The Guardian 2005, “Stagecoach turns away from pricey rail franchises”, 8 décembre.

Toner, J 2001, “The London bus tendering regime. Principles and practice”, rapport présenté à la 7^{ème} Conférence internationale sur la concurrence et les régimes de propriété dans les transports terrestres des voyageurs (“Thredbo7”), Molde, Norvège, 25-28 juin.

Van de Velde, Didier 2003, “Regulation and competition in the European land transport industry : some recent evolutions”, rapport présenté à la 8^{ème} Conférence internationale sur la concurrence et les régimes de propriété dans les transports terrestres des (“Thredbo8”), Rio de Janeiro, Brésil, 14-18 septembre,
www.few.eur.nl/few/people/vandvelde/download/t8_european_trends_keynote_vdvelde.pdf.

Gouvernement de Victoria 1998, *Submission to the Productivity Commission’s inquiry into progress in rail reform. Submission 82*, 26 novembre.

Viscusi, W Kip, Vernon, John M et Harrington, Jr, Joseph E 2000, *Economics of regulation and antitrust, Third edition*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Welsby, John 1997, “What next in UK railways?” at *The Institute of Economic Affairs and London Business School, Lectures on Regulation Series VII*.

Welsby, John et Nichols, Alan 1999, “The privatisation of Britain’s railways. An inside view”, *Journal of Transport Economics and Policy* 33, 1, pp. 55–76.

Williams, Robert, Greig, David et Wallis, Ian 2005, “Results of railway privatisation in Australia and New Zealand”, *Groupe de la Banque mondiale, rapports sur les transports*.

Williamson, Oliver E 1976, “Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV”, *Bell Journal of Economics* 7, printemps, pp. 73–104.

**4. L'ADJUDICATION PAR APPELS D'OFFRES ET LA DÉCENTRALISATION DES
SERVICES FERROVIAIRES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS AUX PAYS-BAS
(1997 – 2005)**

Hans VAN DIJK

Ministère des Transports, Travaux Publics et Gestion de l'Eau
La Haye
Pays-Bas

SOMMAIRE

Introduction	145
Le contexte néerlandais	145
L’expérience néerlandaise à ce jour.....	146
Résultats obtenus	146
Synthèse.....	152

Introduction

La mise en adjudication des services ferroviaires régionaux a pris de l'ampleur aux Pays-Bas. En 1994, les autorités néerlandaises ont commencé par lancer des appels d'offres à titre expérimental pour les services d'autobus régionaux et, en 2001, le cadre juridique pour l'adjudication des services de transports publics a été mis en place en vertu de la loi de 2000 sur le transport de voyageurs.

En 1998, les autorités ont mis en train, à titre expérimental également, la décentralisation et l'adjudication publique des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Le 1^{er} janvier 2005, la loi sur le transport de voyageurs est devenue applicable au transport ferroviaire régional de voyageurs. Depuis cette date, des bases officielles et juridiques ont été établies pour les appels d'offres et la décentralisation des services ferroviaires régionaux.

Ce document est une communication présentée par les Pays-Bas à l'Atelier de la CEMT sur *l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires de voyageurs* tenu en janvier 2006 à Paris. Il décrit l'expérience et les enseignements que l'administration centrale néerlandaise a retirés des procédures d'appels d'offres qui se sont déroulées dans le pays depuis 1997. L'auteur remercie particulièrement les représentants des autorités régionales néerlandaises qui l'ont aidé, par leur expérience, à élaborer ce rapport.

Le contexte néerlandais

Le réseau ferré néerlandais s'étend sur 2 811 kilomètres, dont 2 064 km sont électrifiés et 924 km à une voie. On y dénombre 390 gares. Quelques lignes seulement ont fait l'objet d'adjudications des services par appels d'offres.

ProRail est responsable de la construction et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, de la répartition de la capacité et de la gestion des voies ferrées. Elle est donc chargée de l'exploitation et de l'entretien de l'ensemble du réseau de chemins de fer, ainsi que des tronçons sur lesquels les services sont mis en adjudication.

La société nationale des chemins de fer des Pays-Bas (NS) - est l'opérateur des services voyageurs sur le réseau principal. Le nombre de voyageurs transportés par NS a augmenté de 1.8 % en 2004, tandis que le nombre de voyageurs-kilomètres est passé de 13.8 milliards à 14.1 milliards. NS a récemment annoncé que le trafic voyageurs a progressé de 4 % en 2005.

Les compétences en matière de transport régional ont été décentralisées dans toute la mesure du possible aux Pays-Bas dans la décennie écoulée. Les autorités qui en sont responsables sont le plus souvent des administrations régionales que l'administration centrale. Cette dernière définit les principaux objectifs nationaux dans le domaine des transports et finance les transports publics régionaux par l'entremise des administrations régionales. Elle a concédé à ProRail l'exploitation et l'entretien du réseau ferroviaire jusqu'en 2015, et à NS les services voyageurs du réseau ferré principal, jusqu'en 2015 également.

Dans la politique néerlandaise en matière de transport de voyageurs, l'objectif de la décentralisation et des procédures d'adjudication par appels d'offres est de disposer de "transports publics plus efficaces et de meilleure qualité". Cette politique vise également à réaliser des gains d'efficacité, mais ce n'est pas sa finalité première. A cet égard, il est intéressant de savoir que le gouvernement néerlandais a décidé d'accorder aux administrations régionales le même niveau de subvention qu'avant la décentralisation des services régionaux de transport ferroviaire, ce qui les encourage, soit à améliorer la qualité du service, soit à réduire les coûts sans que la qualité ou le

niveau de service proposé dans le processus d'adjudication en pâtisse. Si elles optent pour la réduction des coûts, elles peuvent allouer les ressources ainsi dégagées à des dépenses dans d'autres modes de transports publics.

Les autorités régionales sont responsables de la mise en œuvre des procédures d'adjudication et de la définition des objectifs visés, des cahiers des charges, des prestations de services et des sanctions éventuellement applicables aux entreprises qui ne s'acquitteraient pas de leurs engagements contractuels.

Administration régionale	Nombre de services	Année de décentralisation	Année de l'appel d'offres	Durée de la concession actuelle (années)
Frise	2*	1999	2004	15
Groningue	3**	2000	1999+2004	15
Groningue-Leeuwarden	1*	2005	2004	15
Gueldre Winterswijk-Zuph/Doet	2	1999	2007	10
Gueldre Doet-Arnhem	1	2001	2007	7
Gueldre Zutphen-Apeldoorn	1*	2004	2003	5
Twente/ALMA	1**	1998	1997+2005	5
Twente/ZHO	1*	2003	2002	10
Gueldre Ede-Amersfoort	1*	2006	2005	15
Services à mettre en adjudication en 2006				
Limbourg	2	2006	2006	8+2
Hollande méridionale	2	2006	2006	10?
Gueldre Tiel-Arnhem	1	2006	2007	10?
Overijssel	2	2006/7	2006/7	2

* Service mis en adjudication une fois.

** Service mis en adjudication à deux reprises.

L'expérience néerlandaise à ce jour

Entre 1998 et aujourd'hui, 13 services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs ont été décentralisés (soit environ 8 % du transport ferroviaire lourd) et dix ont fait l'objet d'appels d'offres. Il s'agissait principalement de services dans le nord et l'est du pays, dont les interconnexions avec le réseau ferré principal sont rares. Le ministre des Transports a récemment décidé que quatre autres services ferroviaires régionaux (deux dans la province de Limbourg et deux en Hollande méridionale) seront décentralisés en 2006 et mis en adjudication par les administrations régionales (les 'provinces') qui en seront responsables.

Sept procédures d'adjudication avaient pour principal objectif un subventionnement minimum (dans les provinces de Groningue et de la Frise ainsi que sur la liaison Zutphen-Apeldoorn) et trois visaient surtout à améliorer les prestations (sur les plans qualitatif et quantitatif).

Résultats obtenus

La politique et la législation relativement nouvelles qui prescrivent d'intensifier la concurrence pour les marchés du transport ferroviaire (plutôt que la concurrence sur les voies) ont donné de très bons résultats, si l'on considère les prestations proposées et les gains d'efficacité réalisés grâce aux

procédures d'appels d'offres : soit l'administration régionale y a gagné en termes de qualité, en obtenant par exemple des prestations de services supplémentaires, un nouveau matériel roulant et/ou une fréquence accrue des services ferroviaires ; soit l'opérateur adjudicataire a consenti à recevoir une compensation financière très inférieure (20-50 %) en assurant le même niveau de service.

Administration régionale	Prestations supplémentaires – 1 ^{ère} fois	Prestations supplémentaires – 2 ^{ème} fois	Nouveau matériel roulant – 1 ^{ère} fois	Nouveau matériel roulant – 2 ^{ème} fois	Moindre subvention – 1 ^{ère} fois	Moindre subvention – 2 ^{ème} fois
Frise**	+	+	Non	Oui	Non	Oui
Groningue**	0	+	Non	Oui	Oui	Oui
Groningue-Leeuwarden*	+		Oui		0	
Gueldre Winterswijk-Zutphen/Doet.	+		Oui		Non	
Gueldre Doet.-Arnhem	+		Oui		Non	
Gueldre Zutphen-Apeldoorn*	0		Non		Oui	
Twente/ALMA**	0	+	Non	Oui	Oui	Oui
Twente/ZHO *	++		Oui		Non	
Gueldre Ede-Amersfoort*	++		Oui		Oui	
Limbourg	?		?		?	
Gueldre Tiel-Arnhem	?		?		?	
Hollande méridionale	?		?		?	
Overijssel	?		?		?	

+ faible extension ++ grande extension - faible diminution 0 = sans changement

* Un seul appel d'offres ** Deux appels d'offres

Une concession couvrant six services ferroviaires régionaux dans les provinces de Groningue et de la Frise (2004/2005) – relativement étendue selon les critères néerlandais – a fait l'objet d'une offre très intéressante, qui a remporté l'adjudication, aux termes de laquelle la subvention annuelle nécessaire est réduite de 50 % environ pendant 15 ans et l'opérateur est tenu de fournir un nouveau matériel roulant à partir de l'automne 2006. L'adjudicataire devra également mettre en application la carte à puce nationale sans qu'il en coûte rien à l'administration régionale - les usagers pourront ainsi se servir d'une seule et même carte de débit dans les différents types de transports publics.

Entreprises de transport ferroviaire opérant aux Pays-Bas

Grâce aux procédures d'adjudication par appels d'offres (et à la décentralisation), plusieurs nouvelles entreprises de transport ont fait leur entrée sur le marché néerlandais du transport ferroviaire de voyageurs. A l'heure actuelle, les entreprises opérant dans le pays sont NS, Syntus (dont NS et Connexion détiennent des parts), Arriva (précédemment Noordned) et Connexion. Les autres opérateurs ferroviaires qui ont soumissionné lors des appels d'offres sont Connex et Stadsvervoer Nederland (en partie HTM).

Conclusions des études d'évaluation

Les deux études d'évaluation du processus et de la teneur de la décentralisation et des adjudications par appels d'offres des services de transports publics régionaux aux Pays-Bas permettent de tirer les conclusions suivantes :¹

Conclusions sur la décentralisation

Dans les provinces de la Gueldre, de Groningue et de la Frise, une meilleure articulation entre la politique régionale et les besoins au niveau local a été concrétisée. Les autorités régionales ont assumé les compétences requises pour mettre en œuvre leurs politiques en ce domaine. Jusqu'à présent, les changements opérés concernent surtout les aspects organisationnels, car les administrations régionales n'ont affecté que quelques crédits de leurs budgets au financement des nouvelles mesures envisagées. La décentralisation a également permis de réaliser des gains d'efficacité, même si dans les premiers temps, le nombre de demandes de financements sur le budget de l'Etat présentées par les administrations régionales n'a pas diminué. Cela étant, l'administration centrale a fait montre jusqu'ici d'une grande détermination à refuser de les accorder.

Il va sans dire que les autorités régionales ont été amenées à beaucoup apprendre au sujet de leurs nouvelles compétences. Les enseignements qui s'en dégagent sont précieux, non seulement pour les administrations régionales concernées, mais aussi pour l'administration centrale et les autres administrations régionales.

Conclusions sur le recours aux appels d'offres

L'ouverture à la concurrence (à la fois par des appels d'offres et par l'adjudication directe de marchés sous la menace de mise en adjudication publique) dans les transports publics régionaux a donné lieu à une augmentation notable de l'offre de transports publics et à une amélioration importante de l'efficacité (rapport dépenses/recettes) du secteur ferroviaire des transports régionaux. La mise en adjudication publique des services ferroviaires régionaux a entraîné un gain d'efficacité supérieur (20-50%) à celui que l'on peut imputer à l'adjudication directe de marchés (0-10 %). Les économies réalisées en augmentant l'efficacité des transports ferroviaires régionaux ont servi, dans la plupart des cas, à offrir un meilleur niveau de service, le plus souvent en étoffant les prestations (correspondances modernisées ou fréquence accrue). Pendant la journée et dans les zones plus densément peuplées, il en a découlé une hausse de fréquentation (surtout dans la province de la Gueldre et dans la région de Twente desservies par Syntus). Les services ajoutés la nuit ou dans les zones à très faible densité de population n'ont pas fait croître la fréquentation dans des proportions équivalentes : en l'occurrence, l'offre de transports publics visait essentiellement à mieux remplir leur "fonction sociale". Le gain d'efficacité obtenu en réduisant les coûts associés aux contrats ne s'est pas traduit par une utilisation accrue ou par un rapport dépenses/recettes plus favorable des transports publics.

1. L'objectif visé par les pouvoirs publics d'accroître le nombre de voyageurs empruntant les transports publics n'a pas été atteint dans la plupart des cas, sauf en ce qui concerne Syntus (jusqu'en 2005).

Les principaux facteurs qui expliquent cette évolution sont la progression ininterrompue du taux de motorisation et de l'usage de la voiture, ainsi que le fait que les transports publics ne sont apparemment pas encore en mesure de répondre aux attentes des automobilistes.

2. L'amélioration visée du rapport dépenses/recettes a été atteinte dans le secteur du transport ferroviaire régional.

Ce résultat peut tenir à la faiblesse des coûts d'exploitation par rapport à ceux de l'opérateur précédent NS (au lieu de n'employer qu'un conducteur par train, les nouveaux opérateurs ont des équipes mobiles qui contrôlent les titres de transport et renseignent les voyageurs ; plus forte productivité du personnel, baisse des coûts d'exploitation du matériel roulant et des frais généraux). L'exploitation du réseau ferré national est plus complexe, aussi est-il difficile de comparer l'activité de transport de voyageurs à celle de NS.

3. Les entreprises de transport accordent une très grande importance aux exigences des autorités régionales, et s'intéressent moins aux attentes des voyageurs.

L'évolution de la fréquentation semble dépendre de la façon dont sont prises en compte les attentes des clients. Lorsque les autorités régionales définissent les mesures à prendre, elles paraissent très souvent viser particulièrement l'amélioration de la "fonction sociale" des transports publics dans leurs cahiers des charges pour la prestation des services, sans privilégier les services très fréquentés. Quand les opérateurs de transport ont la possibilité de décider quelles initiatives lancer, ils sont rarement enclins à mettre en œuvre les changements souhaités par les usagers. On a l'impression, au vu de la situation, qu'ils ne sont pas vivement encouragés à le faire. Les usagers ont bien le droit de formuler des observations sur le cahier des charges que les opérateurs doivent respecter dans leurs offres, mais cette disposition ne semble pas avoir donné lieu jusqu'ici à la satisfaction générale des organisations de défense des consommateurs, ni à une croissance correspondante de la fréquentation. Il arrive très souvent que des considérations politiques ou des motivations liées à l'action des pouvoirs publics exercent une influence sur le processus d'adjudication.

4. Au cours de la période considérée dans ces études, très peu d'innovations ont été adoptées dans les transports publics.
5. Dans de rares cas (Gueldre, Twente), les autorités régionales ont réussi à améliorer l'intégration du système de transports publics. Dans les zones de desserte où elles y sont parvenues, le transport par rail et par autobus est proposé par une seule entreprise de transport multimodale.
6. Les effectifs n'ont pas diminué dans l'ensemble du secteur des transports publics ferrés.

Les nouvelles entreprises de transport qui opèrent sur ce marché ont besoin de moins de personnel, mais le reste représente les salariés travaillant encore pour NS. Les conditions de travail n'ont pas changé.

7. Un enseignement important à tirer concerne la nécessité d'améliorer la supervision et le contrôle, par les autorités régionales, de l'exécution des concessions régionales. Par exemple, les autorités régionales permettent aux entreprises de transport de lui remettre des données concernant leurs propres réalisations et performances fondées sur les chiffres et statistiques fournis par les opérateurs, et non sur des audits ou vérifications externes. L'expérience acquise dans le nord des Pays-Bas en 2000 et 2001 a révélé que les autorités qui vérifient minutieusement les performances des opérateurs peuvent vraiment obtenir le respect des engagements pris par ces derniers.

8. Il importe de se mettre d'accord sur les modifications à apporter à l'offre initiale avant d'établir le contrat définitif. Dans le cadre de la procédure d'adjudication, les entreprises de transport soumettent une proposition couvrant toute la période de concession, dans laquelle figurent normalement des tarifs applicables aux prestations en sus ou en deçà du volume prévu. L'écart de performance par rapport au contrat initial, notamment quand il faut réduire la subvention, doit être décidé d'un commun accord par des négociations entre les autorités régionales et avec l'entreprise de transport, dans lesquelles les conditions souhaitées/exigées par les deux parties et leurs intérêts respectifs peuvent être très différents (par exemple eu égard aux dispositions socialement souhaitables par opposition à celles qui présentent un intérêt commercial). Hormis des modifications de cette nature, il est souhaitable également que les entreprises de transport obtiennent une plus grande latitude pour présenter en cours de concession des propositions nouvelles modifiant l'offre initiale, par exemple pour remplacer des dispositions ayant perdu de leur utilité par des dispositions additionnelles concernant les axes à fort trafic. Pour éviter les différends, il importe d'explicitier précisément pendant la procédure d'appel d'offres à l'aune de quels critères les autorités régionales jaugeront les propositions de modification de l'offre initiale.
9. Jusqu'en 2005, l'un des reproches que l'on pouvait faire au régime de subventions des Pays-Bas était que les subventions allouées par l'administration centrale aux administrations locales au titre de l'année X étaient calculées sur la base des recettes de l'année précédant l'année en cours (X-2), d'où un décalage important dans le temps. En outre, les subventions dépendaient de l'évolution du trafic voyageurs à l'échelle nationale. Dans le système de financement actuel (subventionnement des transports axé sur des objectifs), la méthode a changé, et il sera affecté chaque année un montant forfaitaire aux administrations régionales. Celles-ci n'augmenteront les subventions qu'à la condition que l'opérateur de transport atteigne des objectifs préalablement fixés (notamment, en termes de hausse de fréquentation), et les réduiront s'il n'y parvient pas.

Tentative d'explication des résultats des adjudications publiques

Ces études ont fait ressortir clairement que la mise en adjudication publique entraîne une plus forte amélioration d'efficacité que l'adjudication directe de marchés, résultat qui s'explique dans une large mesure par la menace de concurrence et les éventuels profits ou pertes liés à la concession. L'exemple de la région de l'Achterhoek (province de la Gueldre) montre que la mise en adjudication d'emblée des services peut également favoriser une meilleure interconnexion des transports par rail et par autobus. Les expériences lancées dans les provinces de Groningue et de la Frise, ainsi que celle de l'adjudication publique de services intermodaux associés à la ligne ferrée Zutphen-Oldenzaal (2002), ont permis de constater que la procédure d'adjudication publique de services intermodaux peut donner des résultats très positifs à cet égard.

Quant à la question de savoir qui, de l'administration régionale ou de l'entreprise de transport, est le mieux à même d'assurer la "fonction de développement" de l'offre de transports publics dans le cadre d'une adjudication, ces expériences ne permettent pas d'y apporter une réponse catégorique. Si cette mission est confiée à l'entreprise de transport, l'innovation risque d'être moins importante qu'il n'était escompté. Si c'est en revanche l'administration régionale qui s'en charge, les idées et les projets seront plus nombreux, mais les possibilités d'en imposer l'application très rares. En outre, les résultats obtenus n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances des autorités régionales.

Les concessions qui ont été évaluées dans le cadre de ces études ont une portée relativement réduite, même pour le marché ferroviaire régional néerlandais. Elles couvrent généralement d'un à trois services ferroviaires par procédure d'appel d'offres, et seule la dernière mise en adjudication

conjuguée de services ferroviaires lancée dans les provinces de Groningue et de la Frise (2004/2005) en a concerné six environ – il s’agissait du plus important appel d’offres de services ferroviaires que les Pays-Bas aient connu à ce jour.

Les petites et moyennes entreprises de transport se sont révélées très capables de proposer des services voyageurs dans des appels d’offres à cette échelle. Dans chacune des procédures d’adjudication mises en œuvre aux Pays-Bas concernant le transport ferroviaire, au moins trois entreprises ont soumissionné.

Les concessions qui ne prévoient pas d’investissement dans du nouveau matériel roulant s’étendent normalement sur cinq ou six ans. Lorsque l’opérateur de transport s’engage à investir dans du matériel roulant, cette durée est portée à dix ou 15 ans (Gueldre, Groningue + Frise, Twente). Aux termes de la loi sur le transport de voyageurs, 15 ans est la durée maximum d’une concession aux Pays-Bas. Jusqu’à présent, ces durées se sont avérées adaptées à la bonne exécution des concessions.

Dans le secteur du transport ferroviaire régional, les autorités régionales demandent très souvent qu’un nouveau matériel roulant soit mis en service. Celui-ci, dans les faits, doit faire l’objet d’une acquisition ou d’un crédit-bail, ce qui suppose des investissements lourds et des risques financiers. Afin de réduire les risques que doivent supporter les entreprises de transport, les concessions ne concernent que des services de faible envergure, dont la fréquentation n’est pas excessive. De plus, les limites de durée de concession prévues par la loi laissent assez de temps pour réduire le coût d’amortissement du matériel roulant.

En vertu de la loi de 2000 sur le transport de voyageurs, le transfert de tout le personnel intervenant dans l’exploitation courante des transports publics est obligatoire. Il s’agit là d’une obligation importante qui, en théorie, devrait entraîner des difficultés dans les procédures d’appels d’offres et une moindre amélioration de l’efficacité, mais elle n’a pas posé de véritables problèmes à ce jour. Les opérateurs de transport sont toujours à même d’atteindre une plus grande efficacité de l’exploitation et de mettre en œuvre les changements qu’ils estiment nécessaires. Cela tient aussi au fait que NS assure généralement ces services en n’employant qu’un conducteur par train, alors que les nouveaux opérateurs recourent également à des équipes mobiles. NS a besoin de conserver pour sa propre activité une partie des effectifs concernés par les adjudications ; en outre, ses frais généraux sont plus élevés que ceux des nouvelles entreprises, de moindre envergure. Les économies de coûts réalisées grâce aux appels d’offres n’ont donc pas globalement porté atteinte à l’emploi, mais la productivité du personnel transféré vers les nouveaux opérateurs de transport a augmenté, et les heures supplémentaires sont moins rémunérées par ces derniers qu’elles ne l’étaient auparavant.

Dans nombre de procédures d’adjudication publique de services régionaux d’autobus, les critères d’évaluation concernaient plutôt l’offre que la demande. Jusqu’à une date récente, les entreprises privilégiaient les coûts d’exploitation, la diversité des prestations et certaines exigences de qualité du service imposées par les autorités régionales. Très souvent, il est tenu compte de la nécessité de continuer à assurer la desserte de zones à faible densité de population ou dans des plages horaires à faible demande, avec pour résultat le plus fréquent que le service public de transport est préservé pour un nombre limité d’usagers seulement. C’est pourquoi les améliorations obtenues n’ont pas fait augmenter (dans des proportions importantes ou équivalentes) le nombre de voyageurs. La prise en compte des services ferroviaires régionaux dans les procédures d’adjudication par appels d’offres de services intermodaux a accru l’efficacité et l’efficacité du système de transports publics dans les cas où l’ensemble du système s’articulait dans le cadre du réseau ferroviaire. Dans ce modèle, les lignes d’autobus font office de services affluents (de “rabattement”) pour les services ferroviaires.

De l'avis général l'innovation a été jusqu'à présent insuffisante dans les transports publics aux Pays-Bas. Cela tient peut-être au fait qu'il incombe aux administrations régionales, et non aux opérateurs de transport, d'assurer la fonction de développement. Pour que les opérateurs innover davantage, ils devraient pouvoir en tirer une rémunération en encaissant le surcroît éventuel de recettes de billetterie imputable aux innovations, au lieu d'être tenus de le réinvestir dans des prestations supplémentaires pour desservir des zones à faible trafic : ce serait un moyen de les encourager à se mettre davantage à l'écoute de leur clientèle. Une réglementation appropriée de type "bonus-malus" peut empêcher les opérateurs de transport de faire des promesses excessives, sans les gêner pour autant quand ils choisissent de prendre certains risques liés au développement des transports publics et à l'application dans le réseau d'innovations au service du client.

Matériel roulant

Les demandes d'investissements en matériel roulant constituent un aspect important de la mise en adjudication publique : beaucoup d'administrations régionales en ont sollicité en grand nombre concernant du matériel roulant neuf et accessible. Ces demandes découlent, d'une part, du désir des autorités régionales de disposer de matériel roulant neuf et, d'autre part, de la politique de l'administration centrale visant la mise en accessibilité des transports publics. Comme le marché international du matériel roulant d'occasion offrant une bonne accessibilité aux handicapés est très restreint, cette demande d'investissement contraint fréquemment les opérateurs de transport à investir dans du matériel neuf ou à en louer. Le problème se pose particulièrement si le nouveau matériel roulant accessible doit être mis à disposition dès le début de la période de concession, et que le délai entre le moment où la concession est accordée et le début de la période couverte est trop court. Récemment, certaines administrations régionales des Pays-Bas ont pris conscience de l'impossibilité de mettre en service du matériel roulant neuf si cette période préparatoire est trop brève. Aujourd'hui, elles semblent prêtes à accepter que le matériel roulant existant soit utilisé pendant un an ou deux au début de la concession et à laisser le temps à l'adjudicataire de commander du matériel roulant neuf et accessible, sous réserve qu'il le fasse dans les meilleurs délais.

Quelques administrations régionales (Limbourg, Hollande méridionale, Gueldre et Overijssel) ont également compris qu'il vaut mieux choisir un seul type de matériel roulant pour leurs services ferroviaires régionaux à mettre en adjudication, et qu'il est plus efficace de le faire. Elles examinent ensemble actuellement les possibilités d'opter pour un modèle standard afin de continuer à recevoir des offres intéressantes de la part des opérateurs de transport et de l'industrie ferroviaire européenne.

SYNTHÈSE

1. Points satisfaisants

Les résultats de l'application d'une politique et d'une législation relativement nouvelles, qui imposent l'ouverture à la concurrence et un recours accru à l'adjudication par appels d'offres dans les services ferroviaires (et routiers) régionaux, sont très satisfaisants pour ce qui est de l'efficacité, des prestations et du type de services proposés dans les procédures d'adjudication. Le coût des services ferroviaires a diminué et leur qualité s'est améliorée. En revanche, l'objectif d'accroître le nombre de voyageurs n'a pas été atteint.

Pour tous les services dont la concession était mise en adjudication, les soumissions représentaient un progrès par rapport à la situation antérieure et, d'après les faits observés dans les provinces de Groningue et de la Frise, les offres étaient d'autant meilleures que le périmètre concédé était grand.

Aucune entreprise de transport n'est exclue des procédures d'adjudication, à l'exception des compagnies municipales dont les services n'ont pas encore fait l'objet d'appels d'offres.

Le gouvernement néerlandais a décidé récemment (décembre 2005), compte tenu des études d'évaluation susmentionnées, de continuer à :

- Ouvrir à la concurrence (par des procédures d'appels d'offres) les transports publics au niveau régional aux Pays-Bas.
- Déléguer autant de compétences que possible aux administrations régionales dans ce processus. Les systèmes de transports publics doivent être adaptés aux besoins des usagers, étant donné les différences régionales existantes.

2. Problèmes rencontrés

Les problèmes rencontrés lors de la mise en adjudication des services ferroviaires régionaux sont les suivants :

- La dépendance à l'égard de l'opérateur historique NS (NS est propriétaire du matériel roulant existant ; l'intégration de la billetterie dans les chemins de fer n'est possible qu'en louant à NS les terminaux point de vente ; NS est chargée des opérations de compensation).
- La difficulté, quand les concessions sont de très faible importance (un seul service ferroviaire), d'obtenir des offres intéressantes ou d'envisager l'acquisition de matériel roulant neuf (par exemple Vallei line/2005).
- Le manque de clarté de la procédure d'admission du nouveau matériel roulant léger, définie et exécutée par ProRail.

3. Ajustements effectués ou envisagés

D'une manière générale, le fonctionnement du système d'adjudication par appels d'offres et la décentralisation des transports publics régionaux donnent satisfaction.

A partir des études d'évaluation réalisées, il a été procédé aux ajustements suivants :

- Les effectifs "indirects" à transférer si une autre entreprise de transport remporte l'appel d'offres ont été limités en nombre.
- L'administration centrale encourage l'adoption d'une carte à puce valable comme titre de transport sur tout le réseau de transports publics avant le 1^{er} janvier 2008. Les opérateurs pourront dès lors se faire directement une idée précise du nombre de voyageurs qu'ils transportent et des recettes qu'ils en tireront.

- Une procédure d'admission plus souple et plus transparente a été adoptée (par ProRail) pour le nouveau matériel roulant, plus léger. Une documentation considérable sur les procédures en vigueur et les critères appliqués pour l'admission du nouveau matériel roulant a été publiée et diffusée auprès des administrations régionales et des opérateurs de transport.
- Compte tenu de sa position et de ses responsabilités, l'administration centrale encourage la coopération entre les différentes administrations régionales et la recherche d'un nouveau modèle standard de métro léger.

NOTE

1. L'étude sur la décentralisation et l'adjudication par appels d'offres des transports publics régionaux réalisée par Mu Consult (1999-2003).

L'évaluation de la loi de 2000 sur le transport de voyageurs réalisée par Twijnstra Gudde (2005).

5. EXPERIENCE DE L'ADJUDICATION PAR APPELS D'OFFRES EN ALLEMAGNE

Andreas BRECK and Benedikt PETER

Atelier sur la politique d'infrastructure

Université de technologie de Berlin

Berlin

Allemagne

SOMMAIRE

Introduction	157
1. L'évolution jusqu'en 1996 et la Réforme du transport ferroviaire régional.....	157
2. Evolutions du marché depuis 1996.....	159
2.1 Le cadre institutionnel et juridique actuel.....	160
2.2 Stratégies des concurrents et obstacles à la pénétration du marché.....	163
2.3 Effets de la concurrence.....	168
3. Les marchés de services.....	171
3.1 Durée des contrats et configuration des réseaux.....	173
3.2 Définition des services.....	173
3.3 Répartition des risques.....	174
3.4 Autres éléments d'incitation	176
3.5 Ajustement des contrats.....	177
4. Quelques Conclusions	178
Références	182

Introduction

Le secteur ferroviaire a fait l'objet d'une réforme fondamentale en 1994. La compagnie ferroviaire publique ouest-allemande, la Deutsche Bundesbahn, a été consolidée avec l'ancienne entreprise ferroviaire est-allemande et restructurée avec le nouveau statut de société anonyme publique. La réforme avait pour objet de donner à la société nouvellement établie, la Deutsche Bahn AG, une orientation plus commerciale et d'introduire la concurrence. L'économie ouverte a ainsi été introduite sur le marché ferroviaire de fret et le marché ferroviaire de voyageurs sur long parcours.

Deux ans plus tard, le marché du transport ferroviaire régional et local de voyageurs faisait l'objet de changements fondamentaux. Le transport et le financement du transport ferroviaire régional des voyageurs ont été placés sous la responsabilité des états fédéraux. L'objet de ce transfert de responsabilité était d'utiliser les fonds fédéraux pour la création d'un segment du marché attractif, se caractérisant par l'adjudication par appels d'offres. Il en a résulté une amélioration sensible de la performance des transports, mais l'adjudication par appels d'offres n'a joué qu'un rôle plutôt limité dans cette évolution.

Ce rapport a pour objet de présenter l'évolution générale du marché du transport ferroviaire régional de voyageurs en Allemagne, ainsi que l'apparition et l'importance de l'adjudication par appels d'offres. Nous nous efforçons de fournir des éclaircissements sur les obstacles à la concurrence et sur les paramètres des procédures efficaces d'appel d'offres et des formes de contrat.

Au premier chapitre, nous décrivons la réforme ferroviaire allemande et la "régionalisation" comme rappel des faits qui ont conduit à la situation actuelle. Nous donnons aussi un aperçu général du cadre juridique. Au chapitre 2, nous décrivons les incitations et les obstacles à la concurrence des services de transport ferroviaire régional des voyageurs. Au chapitre 3, nous examinons de plus près les formes de contrats adjugés par appel d'offres et leurs éléments. Le chapitre 4 présente les conclusions.

1. L'évolution jusqu'en 1996 et la Réforme du transport ferroviaire régional

Du milieu des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980, la compagnie nationale des chemins de fer d'Allemagne de l'Ouest, la Deutsche Bundesbahn, a perdu une bonne part de son marché et a enregistré un fléchissement financier. Entre 1960 et 1990, sa part du marché est tombée de 36% à 6.1% pour le transport des voyageurs (part de voyageur-kilomètre, v-km) et de 56% à 20.5% pour le transport de fret (part de tonne-kilomètre) (BMVBW, 2003, Sections B5 et B6). En plus de cette perte du marché, la situation financière de la compagnie est devenue difficile. Elle avait accumulé un déficit de 25.5 milliards € au début des années 1990, bien que le gouvernement de l'Allemagne fédérale ait payé un montant de 7 milliards € par an pour ses engagements à l'égard des services publics et pour corriger les distorsions de la concurrence (Regierungskommission Bundesbahn, 1991, 10 et seq.). La situation s'est exacerbée à un point tel que les recettes de la DB ne suffisaient même plus à couvrir ses dépenses en personnel.

En outre, la réorganisation financière nécessaire de l'ancienne compagnie de transport est-allemande, la Deutsche Reichsbahn, menaçait encore davantage l'équilibre financier. Cette compagnie se caractérisait par une grande inefficience, son infrastructure et son matériel roulant étaient désuets et son personnel était insuffisamment formé aux exigences d'une économie de marché.

Vu ces circonstances, le gouvernement de l'Allemagne fédérale a établi en 1989 une commission gouvernementale sur le transport ferroviaire. Les buts que devait atteindre la commission (RB, Regierungskommission Bundesbahn, 1991, 4) étaient définis comme suit :

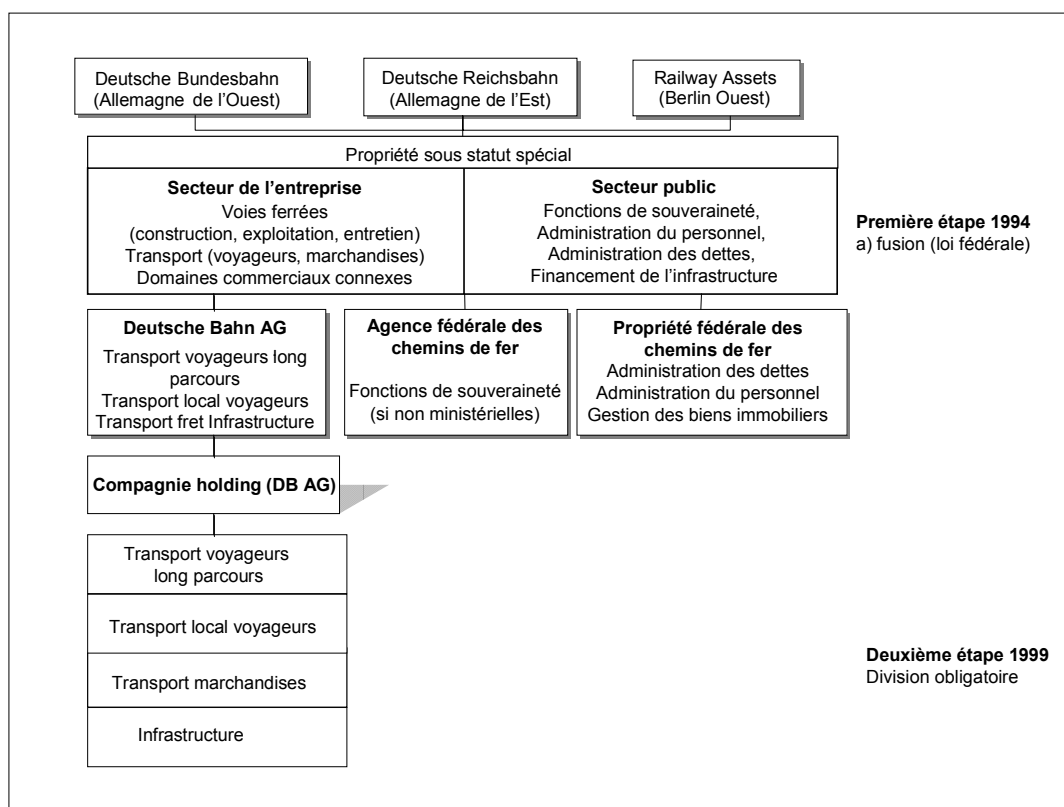
- Créer une base durable pour assurer une évolution positive de la politique des transports, de la politique régionale, de la politique environnementale, de l'économie ainsi que de la gestion du budget public.
- Définir des relations et des produits qui puissent soutenir la concurrence à long terme.

La commission a publié son rapport en 1991. En raison des pressions exercées par le déficit grandissant de la Deutsche Bundesbahn et par le resserrement du budget public, les premières mesures proposées par la RB ont été soumises comme projets de loi en 1992. La réforme même est entrée en vigueur en début 1994. Deux nouvelles lois ont été instituées ou amendées pour servir de base à la réforme radicale du système d'exploitation ferroviaire : avant tout, la constitution allemande devait être modifiée. Les changements à apporter à la constitution nécessitaient la majorité qualifiée de la Chambre basse du Parlement allemand et leur approbation par le Conseil fédéral d'Allemagne. Des négociations animées ont donc été entamées en décembre 1991 entre le gouvernement fédéral et les états et se sont prolongées jusqu'en décembre 1993. Les états réclamaient d'être indemnisés pour renoncer à l'influence qu'ils exerçaient sur la Deutsche Bundesbahn. En conséquence, ils ont reçu des transferts massifs pour financer le transport public des voyageurs. En outre, les états ont appliqué les règles du régime de propriété publique pour l'infrastructure du rail (au moins 50.1 %) figurant dans la constitution.

Les pierres angulaires de la réforme ont donc été (Knorr, 2003, 39 et Aberle, 2000, 136ff) :

- La DB et la Deutsche Reichsbahn (l'exploitant ferroviaire de l'ancienne GDR) ont fusionné pour devenir la Deutsche Bahn AG (DB), société anonyme en régime de propriété publique.
- La réforme stipulait une restructuration d'entreprise en deux étapes au moins (voir figure 1).
 - Dans la première étape, la DB AG a été subdivisée en quatre divisions, le transport local et régional des voyageurs, le transport des voyageurs sur long parcours, le transport du fret et l'infrastructure.
 - Dans la deuxième étape de la réforme (qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1999), les quatre divisions ont été converties en quatre sociétés anonymes sous la tutelle de la DB AG, qui fonctionne désormais comme une société holding :
 - Transport local et régional des voyageurs : DB Regio AG.
 - Transport des voyageurs sur long parcours : DB Reise und Touristik AG.
 - Transport du fret : DB Cargo AG.
 - Infrastructure : DB Netz AG.
 - Pour les gares ferroviaires de voyageurs, DB Station + Service AG a été nouvellement créée en plus de la réforme imposée par la loi.
 - La troisième étape stipulait la privatisation du holding. Le calendrier de cette privatisation n'a pas été fixé et fait à présent l'objet de vifs débats.
- Outre la restructuration de la DB, trois mesures sont d'une importance particulière pour l'ensemble du secteur ferroviaire :
 - Les tiers ont libre accès à l'exploitation du réseau ferroviaire.

- L'administration fédérale des chemins de fer (Eisenbahnbundesamt) a été instituée à titre d'institution réglementaire. Elle a été chargée d'octroyer les licences d'exploitation ferroviaire et des questions de sécurité. D'autre part, l'Office de cartel fédéral contrôlait l'accès au réseau. En 2006, ce rôle a été confié au nouveau département ferroviaire de la *Bundesnetzagentur*, qui est l'administration fédérale réglementant l'industrie d'exploitation du réseau ferroviaire.
- A cela vient s'ajouter la régionalisation qui a été mise en place le 01/01/1996. Les états allemands sont devenus responsables des services de transport ferroviaire local et régional. Ils ont reçu du gouvernement fédéral les fonds susmentionnés pour commander ces services aux compagnies d'exploitation ferroviaire (voir section 2.1 ci-dessous).

 Figure 1. **Etapes de la loi sur les transports ferroviaires allemands**


Source : www.bmvbw.de.

2. Evolutions du marché depuis 1996

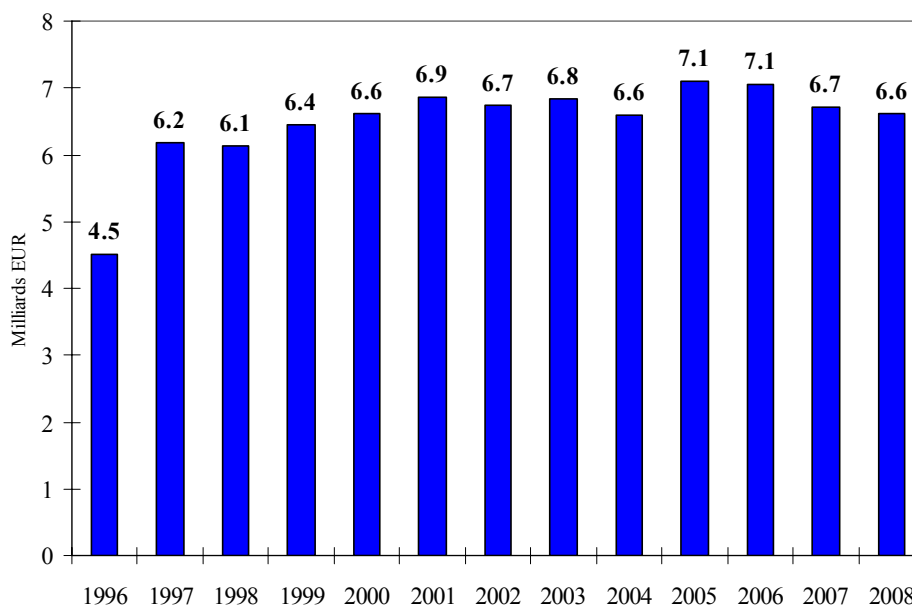
Un élément important de la réforme ferroviaire a été le transfert de responsabilité du gouvernement fédéral aux états (régionalisation) pour la prestation des services de transport ferroviaire régional des voyageurs (TFRV). A ce titre, les états reçoivent du gouvernement fédéral des « des fonds de régionalisation » pour assurer les services TFRV et ces aides, qui sont financées par une partie de la taxe fédérale sur l'essence, sont octroyées sur une base annuelle. L'évaluation du montant réel des fonds de régionalisation était basée sur le coût estimatif d'un train-km en moyenne de services TFRV en 1993/94. En 1996, le gouvernement fédéral avait donc transféré aux états 4.45 milliards d'euros

ainsi que 3.22 milliards d'euros pour le transport au sein des collectivités locales. En 1997, les aides fédérales aux états sont passées à 6 milliards d'euros environ mais les aides fédérales allant aux collectivités locales ont été réduites à 1.64 milliard d'euros.

2.1 *Le cadre institutionnel et juridique actuel*

Depuis 2002, le transport régional des voyageurs recevait environ 7 milliards d'euros par an (voir figure 2). Mais en juin 2006, le gouvernement fédéral a décidé de réduire considérablement les aides octroyées au transport régional des voyageurs. Au cours de la période 2006-2009, le gouvernement fédéral dépensera probablement 2.1 milliards d'euros de moins que prévu à l'origine pour les services TFRV. Même les états qui recevront les aides les plus importantes connaîtront une réduction de 100 millions d'euros environ par rapport au montant anticipé pour 2009. Les fonds de régionalisation sont affectés au transport public et devront être utilisés pour la passation de services de trains. Mais une partie de ces fonds devront aussi financer les services publics d'autocars et les investissements d'infrastructure, par exemple la modernisation des gares. En 2005, 74 % des fonds de régionalisation ont été consacrés à l'exploitation ferroviaire (SCI, 2005, 66).

Figure 2. Aides fédérales pour le transport régional des voyageurs en Allemagne (milliards d'euros)



Source : Deutsche Bahn AG (2003), Krummheuer/Hauschild (2004), Haushaltsbegleitgesetz 2006 [loi budgétaire d'accompagnement], Art. 13.

Les états ont créé des autorités régionales spéciales (*Aufgabentraeger*) qui sont chargées de planifier, gérer et passer les marchés de services de transport ferroviaire régional. L'Allemagne compte à présent 33 de ces autorités. Elles se caractérisent par une grande diversité pour ce qui est de leur domaine de compétence. Si certains états disposent de plusieurs *Aufgabentraeger*, par exemple la Westphalie du nord en a neuf, Berlin et le Brandebourg ont créé une autorité responsable qui leur est commune.

Le système nouvellement établi donne aux états une liberté de choix considérable. Les états peuvent choisir entre différentes formes de contrat et descriptif technique de services. Les services de transport ferroviaire régional des voyageurs varient en fonction de la durée des contrats et des descriptifs techniques des services, d'une part, et des marchés à clause d'intéressement d'autre part.

En outre, les états sont libres de traiter directement avec la DB AG ou ses concurrents de création récente. Ils peuvent également passer des marchés par appel d'offres. Les différentes procédures ci-après de passation de marchés s'observent d'un état à l'autre et parfois même au sein d'un même état :

- Adjudication ouverte : un nombre illimité de compagnies d'exploitation de transport peuvent faire une offre.
- Adjudication restreinte : Il est demandé à un nombre restreint de compagnies d'exploitation de transport de faire une offre.
- Négociation : procédure moins formelle par laquelle l'*Aufgabentraeger* négocie directement avec une ou plusieurs compagnies d'exploitation de transport.

Toutes ces procédures peuvent être mises en œuvre en deux temps.

Depuis 1996, au moins 98 marchés de services¹ ont été conclus. Sur ce nombre, 37 ont été directement adjugés, pour la plupart à une filiale de DB AG. En outre, 43 marchés ont été adjugés par appel d'offres ouvert et 18 par appel d'offres limité (version en ligne du Journal officiel de l'Union européenne et DB AG, 2004, 2005, 2006). Ces chiffres surestiment l'importance de l'adjudication par appels d'offres étant donné que les marchés adjugés directement couvrent une part écrasante des services. Des exemples d'adjudication de services sans appel d'offres peuvent être observés dans les états de Thuringe et de Saxe-Anhalt. En 2002, la Thuringe a signé un contrat exclusif avec DB AG. Ce contrat couvre tout le transport régional des voyageurs en Thuringe, soit 17 millions de train-km par an, porte sur une durée de dix ans et couvre une valeur de 1.5 milliard d'euros (volume total). Pareillement, la Saxe-Anhalt a signé un contrat similaire avec la DB AG d'une valeur de 2 milliards d'euros (voir tableau 1).

Mais les concurrents de la DB contestent l'adjudication directe, ce qui est compréhensible. Deux compagnies ferroviaires ont donc fait appel du contrat entre la Saxe-Anhalt et la DB AG. La Chambre des adjudications de Madgebourg a tranché que tous les services régionaux devaient être adjugés par appels d'offres et que les réseaux secondaires devaient faire l'objet d'appels d'offres dans des limites qui donnent des chances à tous les soumissionnaires.

Après une période de débats politiques et de lobbying par la DB AG, le gouvernement fédéral a adopté à la fin 2002 une nouvelle réglementation en matière d'adjudications (*Vergabeverordnung*). Les modifications de la réglementation étaient destinées à assurer une plus grande clarté juridique et à servir de base solide pour un changement progressif du régime de monopole au régime de concurrence. La réglementation modifiée permet toujours aux états d'adjuger directement des contrats pour les services de transport ferroviaire régional des voyageurs, mais seulement si une part essentielle des services (train-km) est adjugée pour une période plus courte et qu'elle fera ensuite l'objet d'un appel d'offres. La durée du contrat ne devra pas excéder 12 ans.

Tableau 1. Contrats des états fédéraux avec la DB AG

État	Conclusion du contrat	Train-km (m p.a.)	Valeur (milliard €)	Durée du contrat
Berlin / Brandebourg	Décembre 2002	35.0	1.9	10 ans
Basse Saxe	Javier 2003	27.8	2.5	10 ans
Saxe-Anhalt	Mars 2003	16.2	2.5	12 ans
Hesse (région Rhin-Main) ^{a)}	Avril 2003	33.0	4.4	11 ans
Baden-Wuerttemberg ^{b)}	Juillet 2003	49.0	4.6	13 ans
Hambourg (S-Bahn-rail léger)	Juillet 2003	12.5	0.7	6 ans
Rhineland-Palatinat	Janvier 2003	29.5	2.4	11 ans
Westphalie-Rhénanie du Nord	Juillet 2004	44.0	6.0	15 ans
Saarland	Juillet 2004	6.3	0.8*	14 ans
Berlin (S-Bahn)	Août 2004	32.4	3.0	15 ans
Bavière*	Novembre 2004	98.1	ca 8.0	10 ans ^{e)}
Basse Saxe*	Janvier 2005	5.3 ^{c)}	n.a.	12 ans
Saxe**	Avril 2005	2.6	n.a.	10 ans
Westphalie-Rhénanie du Nord ^{d)} *	Juin 2005	12.7	1.1	11 ans
Brème**	Novembre 2005	2.4	0.02*	10 ans
Hesse**	Novembre 2005	2.4	n.a.	5 ans
Bavière**	Novembre 2005	0.5	n.a.	12 ans

a) Rhin-Main-Verkehrsverbund ; b) sans la région de Stuttgart ; c) Verkehrsverbund Rhin-Ruhr ; d) cinq contrats avec des autorités différentes.

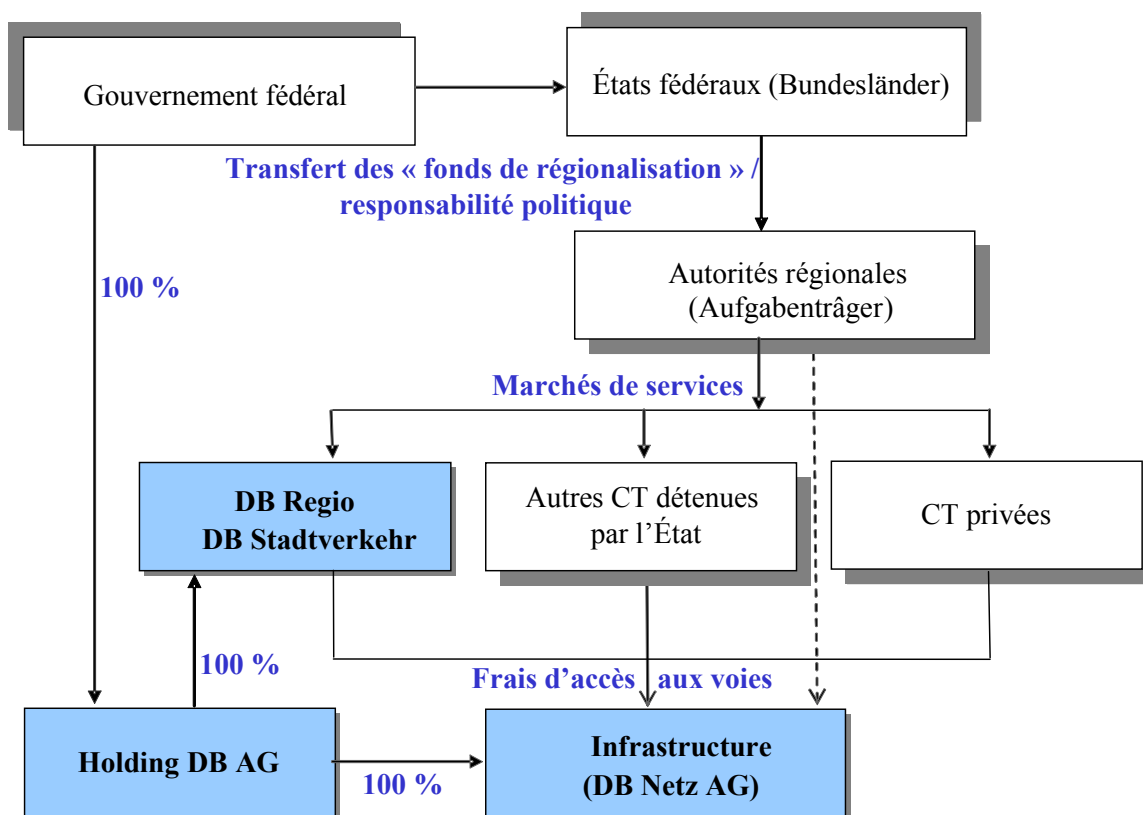
Source : Tegner (2004), p. 4; * communiqué de presse ; ** Deutsche Bahn AG (2006), p. 19.

Juste avant la promulgation de la nouvelle législation, le Groupe Connex² a intenté un procès en raison du marché conclu entre la DB AG et l'état de Brandebourg. En septembre 2003, le tribunal supérieur de district de Brandebourg a tranché que les services de transport ferroviaire régional des voyageurs n'avaient pas à être adjugés par appels d'offres étant donné que la législation ferroviaire allemande considérait l'adjudication par appels d'offres seulement comme une option. La législation européenne, qui exige normalement l'adjudication par appels d'offres, avait été considérée comme inférieure à la législation ferroviaire allemande. Le groupe Connex, qui avait anticipé cette décision, s'était déjà plaint à Commission européenne. Connex soutenait que la décision du tribunal de Brandebourg était en contradiction absolue avec la loi européenne sur la passation des marchés publics et les principes d'aide aux états (Bremer/Wünschmann, 2004). Conformément à leurs arguments, tous les marchés de services qui ne sont pas adjugés par appels d'offres ont pour danger l'allocation d'aides excessives et pourraient donc justifier – d'après la Cour de justice européenne – le contrôle des aides octroyées aux états.

Dans une première réaction, la Direction générale Marché intérieur (DG MARKT) a envoyé au gouvernement allemand une demande d'informations détaillées. D'après cette demande, la décision de l'OLG Brandebourg n'était pas conforme à la législation européenne. En octobre 2004, la Commission européenne a engagé une procédure contre l'Allemagne auprès de la Cour de justice européenne pour violation de la loi. Le gouvernement fédéral d'Allemagne et les gouvernements des états se sont engagés en juin 2006 à changer leurs procédures de passation de marchés de services TFRV. Leur intention était d'établir des procédures d'adjudication non discriminatoires et plus transparentes et de mettre fin aux passations directes de marchés. En conséquence, la CE a arrêté les poursuites judiciaires

contre l'Allemagne à la Cour de justice européenne, mais a souligné qu'elle observerait de près les procédures de passation de marchés de l'Allemagne à l'avenir.

Figure 3. **Financement des services de transport ferroviaire régional des voyageurs en Allemagne**



Source : Auteur.

2.2 Stratégies des concurrents et obstacles à la pénétration du marché

L'ensemble du volume des services de transport ferroviaire régional des voyageurs pour 2005 se situait aux alentours de 632 millions train-km, soit presque 42 milliards voyageur-km. Si l'on considère ces chiffres et le montant d'aides publiques octroyées aux services TFRV, ce marché est devenu non seulement une source importante de recettes et de chiffre d'affaires pour la DB, mais aussi un pôle commercial attractif pour les autres CT. De ce fait, le nombre de concurrents a continué à progresser régulièrement. En 1993/94, 25 entreprises, pour l'essentiel petites et moyennes, opéraient aux côtés de la DB. Leur part du marché s'élevait 3% (sur la base de train-km) (Schinke/Hempe/Kolodzinski, 2002, 21 et seq.). Depuis lors, le nombre de concurrents de la DB s'est élevé à 93 (BAG-SPNV, 2006, 1). Néanmoins, certains concurrents, comme Arriva ou Connex, possèdent chacun plusieurs de ces CT. La vaste majorité des exploitants autres que la DB n'assurent pas de services réguliers TFRV mais travaillent comme sous-traitants ou exploitants pendant la saison des vacances. Les autres concurrents peuvent être répartis en trois groupes stratégiques : (i) les CT

publiques d'échelle nationale, (ii) les CT privées d'échelle nationale et (iii) les exploitants internationaux. Ces concurrents appliquent deux modèles d'entreprise différents :

- Le premier groupe se compose de petites et moyennes entreprises possédant des compétences ferroviaires régionales. Leur expertise et leur flexibilité organisationnelle leur permettent d'offrir des services de trains bon marché et de grande qualité. Cependant, il leur est difficile de participer aux appels d'offres de plus grande taille et d'une plus grande complexité. L'intérêt stratégique de ces entreprises porte sur la prestation de services de transport sur des réseaux secondaires ou sur la coopération avec d'autres entreprises, ce qui peut ainsi compenser les handicaps mentionnés.
- Le deuxième groupe se compose d'entreprises axées sur la gestion, souvent à l'échelle internationale. Les points forts de ces entreprises sont l'organisation des sociétés de transport, des services de transport et une ferme approche qui est axée sur les mécanismes du marché. La force centrale à leurs opérations internes est qu'elles possèdent des compétences opérationnelles spécifiques d'échelle régionale. Cette stratégie repose sur le transfert de l'expérience internationale ou l'obtention de cette expérience par l'acquisition de CT régionales. Ces exploitants sont en mesure d'assurer des services de trains complexes en appliquant une approche de rentabilité adaptée aux besoins.

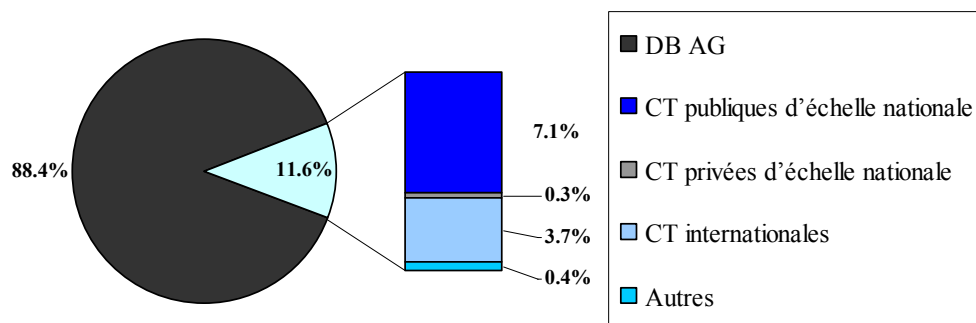
L'orientation stratégique de la DB diffère de celle de ses concurrents. La DB se concentre sur la recherche de solutions complexes en matière de services de trains avec une interconnexion solide pour la prestation de services plus complets (principalement le transport des voyageurs, mais en définitive l'offre d'un vaste portefeuille de services logistiques).

Plus de 60% des services de trains fournis par des exploitants autres que la DB sont assurés par des entreprises d'exploitation ferroviaire publiques (voir figure 4). En conséquence, leur développement soulève l'une des questions les plus importantes. Au moins quelques-uns de ces exploitants publics n'appartenant pas à la DB présentent certaines des caractéristiques mentionnées pour le deuxième groupe. Néanmoins, leurs stratégies d'expansion pourraient être entravées à l'avenir par les détenteurs publics.

Les concurrents se composent pour la vaste majorité de petites et moyennes entreprises. A part la DB, seuls Connex, Arriva, Hamburger Hochbahn et Hessische Landesbahn détiennent une part du marché qui vaut la peine d'être mentionnée. Le premier exploitant international à s'implanter sur le marché des services TFRV en Allemagne a été le groupe Connex. Jusqu'en 2005, cet exploitant avait remporté 17 % du marché par appels d'offres (voir figure 5). D'après un représentant de la société, les avantages de cet exploitant sur la DB sont les suivants (Leister, 2004, 109ff) :

- Frais généraux modérés (depuis le départ).
- Organisation décentralisée, s'accompagnant d'avantages sur les coûts de main-d'œuvre.
- Responsabilité importante des succursales régionales et grande flexibilité.
- Association des noms de marque pour obtenir la loyauté des clients.
- Activités de commercialisation régionales spécialisées.
- Personnel axé sur le service du public.

Figure 4. Parts du marché des groupes stratégiques en 2004 (pourcentage train-km)



Source : Höhnscheid (2005).

Le groupe Connex est le concurrent le plus important de la DB. Cependant, avec seulement 2.5% du volume des services TFRV, il n'a qu'une très petite part du marché. Le rôle limité des concurrents provient de deux raisons interdépendantes :

- La réticence des autorités régionales à émettre des appels d'offres.
- La réticence des CT à s'implanter sur le marché ou à étendre leurs activités.

Les services TFRV représentent un marché qui s'articule principalement autour de la demande des autorités régionales. Leur politique d'adjudication est d'une grande importance pour la structure du marché. Au début de la régionalisation, l'*Aufgabentraeger* avait à assurer l'établissement des infrastructures nécessaires, comme la planification des réseaux et la dotation en personnel. Il fallait également développer d'autres connaissances techniques. Face à cette période de grande transition, la poursuite de l'état des choses en renouvelant simplement les contrats existants avec la DB était prévisible et compréhensible.

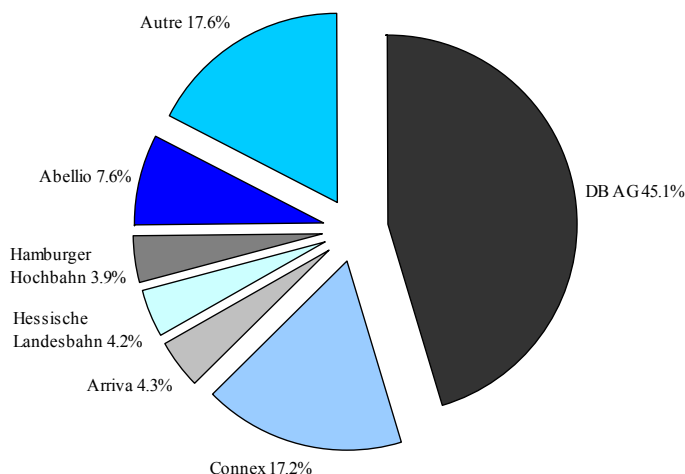
Dix ans après, les autorités responsables ont désormais surmonté ces problèmes initiaux et elles sont en mesure d'assurer la planification et la gestion de transports de grande qualité. Néanmoins, de nombreux gros contrats continuent d'être adjugés directement à la DB (voir tableau 1). Des représentants des autorités régionales ainsi que des concurrents de la DB déplorent que cette compagnie, afin d'acquérir les marchés de services de transport ferroviaire régional des voyageurs, accompagne ses offres de services de maintien de l'infrastructure lui appartenant (par ex. Leister, 2004, 109ff). Les critiques soutiennent que les travaux d'infrastructure, comme l'électrification, le démontage et l'entretien des voies ou la modification et l'entretien des gares ferroviaires, sont directement associés à leurs propositions de marchés. Par ailleurs, d'autres soutiennent que la DB associe aux contrats de services des promesses de création d'emplois et de postes de formation. Ces

actions sont d'autant plus délicates que les fonds destinés aux améliorations de l'infrastructure sont pour l'essentiel des fonds fédéraux.

En plus de cet avantage que possède la DB (qui ne s'applique qu'aux services TFRV), les concurrents actuels et potentiels s'inquiètent du nombre de possibilités de discrimination par la DB :

- La DB influence fortement les décisions en matière d'investissement de l'infrastructure ainsi que la détermination des prix relatifs à l'infrastructure.
- L'exploitant du réseau a la possibilité de perturber les services de trains, exerçant ainsi une influence directe sur les dépenses d'exploitation des entreprises de transport.
- Les CT intéressées par les procédures d'appel d'offres doivent laisser la DB Netz confirmer leur concept d'opérabilité. Il arrive aussi que leur concept d'entretien dépende de la coopération avec la DB.
- Le matériel roulant de la DB a été en partie financé par des aides publiques.

Figure 5. Pourcentage train-km obtenu par les différentes CT (1995-2005)



Source : Deutsche Bahn (2006).

Un souci actuel lié aux obstacles à la pénétration du marché est le volume de services qui sont adjugés. A ce jour, le volume se situe entre 0.1 et 6 millions train-km par an, avec une moyenne de 2 millions train-km. Il est manifeste que l'on ne peut s'attendre à l'apparition de nouvelles entreprises dans une région donnée que si un marché de services leur permet de couvrir les frais fixes minimums pour les ateliers, le matériel roulant de réserve, etc. Laeger recommande 0.8 – 1.0 million train-km par an comme volume minimum (Laeger, 2004, 126).

Un souci plus sérieux est le volume maximum des marchés de services. Un certain nombre d'*Aufgabentraeger* envisagent d'adjuger par appels d'offres de grandes parts des services actuellement

attribués à la DB pour la période 2002-2005. Certains critiques prétendent (par ex. Tegner 2004) que cette décision pourrait entraver la concurrence. La plupart des CT opérant sur le marché allemand sont plutôt de petites et moyennes entreprises et elle ne sont pas en mesure de fournir des services à grande échelle. Les appels d'offres pour de grands réseaux pourraient donc se traduire par une réduction de la concurrence.

Ces soucis semblent être considérablement exagérés. Si l'adjudication par appels d'offres décourageait les petites entreprises concurrentes, cet inconvénient pourrait être largement compensé par l'implantation sur le marché allemand d'entreprises internationales qui ne s'y sont pas encore introduites. Un élément encore beaucoup plus important est l'engagement des autorités à offrir par appels d'offres des contrats d'exploitation, un calendrier fiable pour la soumission des dossiers et à éviter la discrimination.

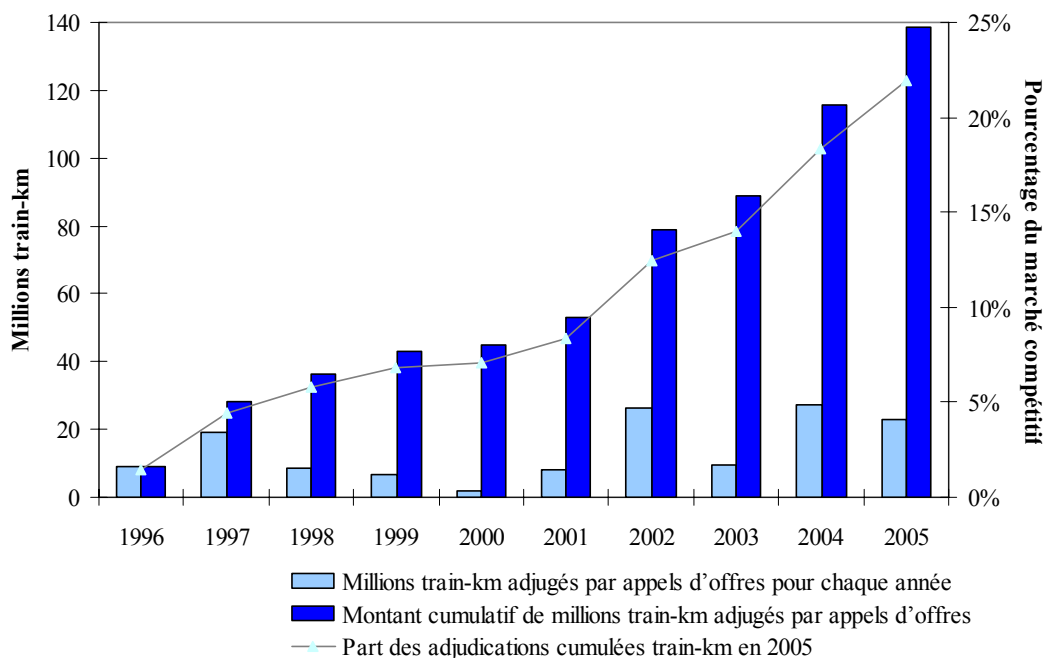
On ne dispose que d'observations limitées pour prouver l'existence d'une relation entre le volume du marché et le nombre de soumissionnaires. Le plus gros marché adjugé en termes de train-km a été le système par rail léger Rhine-Neckar dans la région de Stuttgart. Trois soumissionnaires avaient à l'origine répondu à l'appel d'offres, mais l'un d'eux s'est retiré assez rapidement et seuls sont restés un consortium avec Connex et un autre avec la DB Regio. Le contrat a été finalement adjugé à la DB Regio. Les appels d'offres portant sur de moindres volumes n'ont guère reçu plus d'offres. D'après les informations publiées et les résultats préliminaires de notre questionnaire, nous connaissons le nombre de soumissionnaires pour dix appels d'offres. Sur la base de cet échantillon, il ne se dégage pas de corrélation entre le volume de services et le nombre de soumissionnaires. Quel que soit l'appel d'offres, entre deux et quatre CT ont répondu à l'appel d'offres. Il pourrait même y avoir un plus grand nombre de soumissionnaires une fois que des marchés portant sur de plus grands volumes de services feront l'objet d'appels d'offres. Nous savons des entretiens que nous avons conduits que d'autres CT internationales sont prêtes à intervenir sur le marché allemand si elles peuvent réaliser des recettes plus élevées.

Un autre obstacle possible à la pénétration des CT sur le marché est le matériel roulant. Environ 50 % des dossiers d'appel d'offres réclament que les soumissionnaires fournissent du matériel roulant neuf (Beck, 2005, 114). En conséquence, le coût du financement des trains revient à 20 % environ du total des coûts (y compris les frais d'accès aux voies) (Gorka, 2005, 5). La durée de vie du matériel roulant ne dépasse pas la durée des franchises. Il en résulte donc un risque d'investissement pour les CT. A l'heure actuelle, il existe des possibilités limitées d'utiliser des voitures usagées, bien que l'attitude des *Aufgabentraeger* semble changer face aux restrictions budgétaires. Le risque d'investissement pour les soumissionnaires peut être atténué de trois manières :

- Certains états (Basse Saxe, Baden-Wuerttemberg, Westphalie-Rhénanie du Nord, Bavière, Schleswig-Holstein) ont établi des parcs de matériel roulant pour certains segments du trafic ferroviaire. L'entretien est une tâche qui revient normalement aux entreprises d'exploitation ferroviaire, mais ces activités d'entretien ont été sous-traitées pour l'un des parcs de la Basse Saxe. Les contrats de matériel roulant et d'entretien sont parfois obligatoires.
- Un instrument qui figure souvent dans les contrats de services est la garantie de reprise du matériel roulant. En l'occurrence, les contrats contiennent des dispositions pour transférer le matériel roulant au nouveau prestataire de services à la fin de la franchise.
- Les garanties portant sur la valeur de récupération du matériel roulant sont un instrument relativement récent. En l'occurrence, les autorités régionales offrent de reprendre le matériel roulant à l'expiration de la franchise à un prix convenu.

Des CT ont fait part de certaines inquiétudes sur les parcs obligatoires de matériel roulant. Elles soutiennent que les caractéristiques des trains font partie de leur propre stratégie-produit. D'autres maintiennent les avantages comparatifs du financement du matériel roulant. Une autre possibilité qui permettrait aux CT de réduire le risque de leur investissement est le développement croissant des parcs de matériel roulant en Allemagne. On ne dispose que d'informations limitées sur l'influence des risques de financement sur le nombre des soumissionnaires. Par exemple, Beck ne relève aucune preuve d'une relation positive entre le nombre de soumissionnaires et l'utilisation de garanties de reprise ou de valeur de récupération du parc de matériel roulant (Beck, 2005, 96). Cette observation est plutôt surprenante vu l'importance du coût des investissements engagés par une CT dans les services de transport ferroviaire régional des voyageurs. Les garanties sur la valeur de récupération aident évidemment les entreprises à obtenir un prêt bancaire et les parcs publics de matériel roulant les aident encore davantage. L'absence de problème financier peut traduire le fait que quelques grandes compagnies internationales sont présentes sur le marché allemand ainsi que de nombreuses CT publiques de moindre importance qui appartiennent aux états ou aux gouvernements locaux et bénéficient de leur soutien.

Figure 6. Services adjugés par appels d'offres 1996-2005



Source : Auteur, d'après la Deutsche Bahn AG (2004, 2005, 2006), 2005 : estimations de la DB AG.

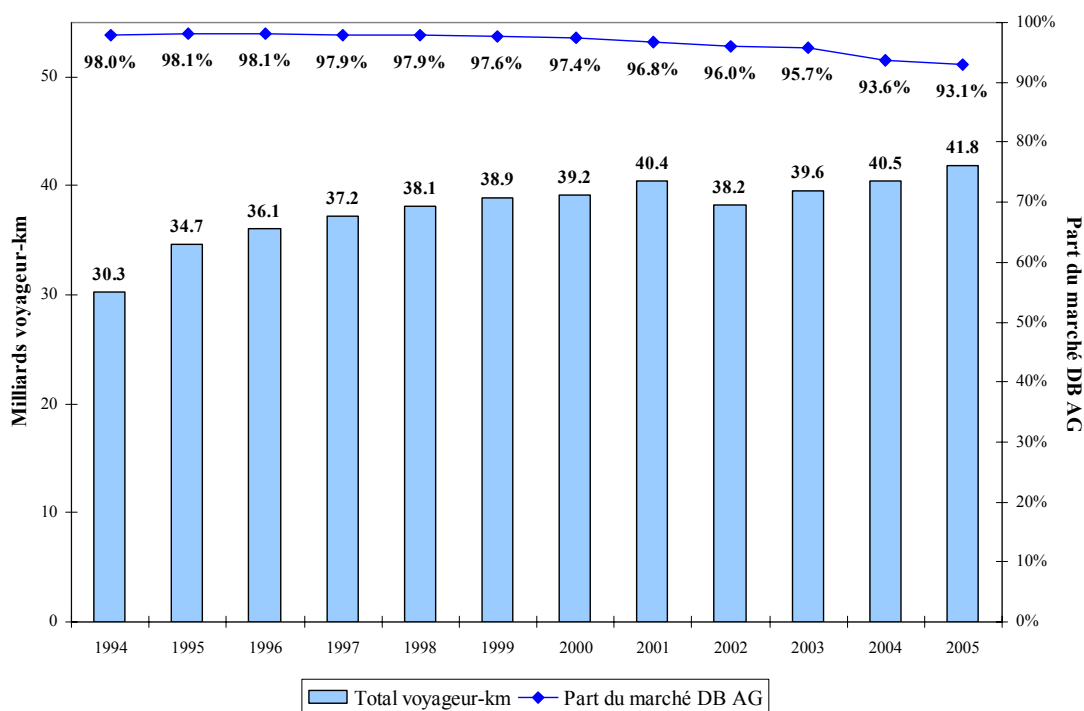
2.3 Effets de la concurrence

Les divers exploitants ferroviaires ne sont en concurrence que pour les appels d'offres émis par les *Aufgabentraeger*. A part cela, la concurrence est pratiquement inexistante. L'adjudication directe de marchés est toujours la pratique la plus courante. En l'occurrence, les états fédéraux signent des contrats de longue durée (entre 12 et 18 ans) avec la DB pour un grand réseau (voir tableau 1 pour des exemples). L'adjudication par appels d'offres est par contre en général limitée à des lignes individuelles ou de petits réseaux. En 2004, seulement 26.1 millions train-km ont été adjugés par appel d'offres. Il s'agit là d'un volume très faible en comparaison des 217.8 millions train-km qui ont été

directement adjugés à la DB (Deutsche Bahn AG, 2005, 15). Dans l'ensemble, 130 millions train-km ont été adjugés par appel d'offres entre 1996 et 2005 (voir figure 6).

La figure 7 illustre les évolutions des parts de marché de la DB et de ses concurrents (parts exprimées en voyageur-km). Si le marché s'est largement développé depuis 1996, la DB a perdu une part de son marché.

Figure 7. Évolutions des parts de marché exprimées en voyageur-km, 1996-2005



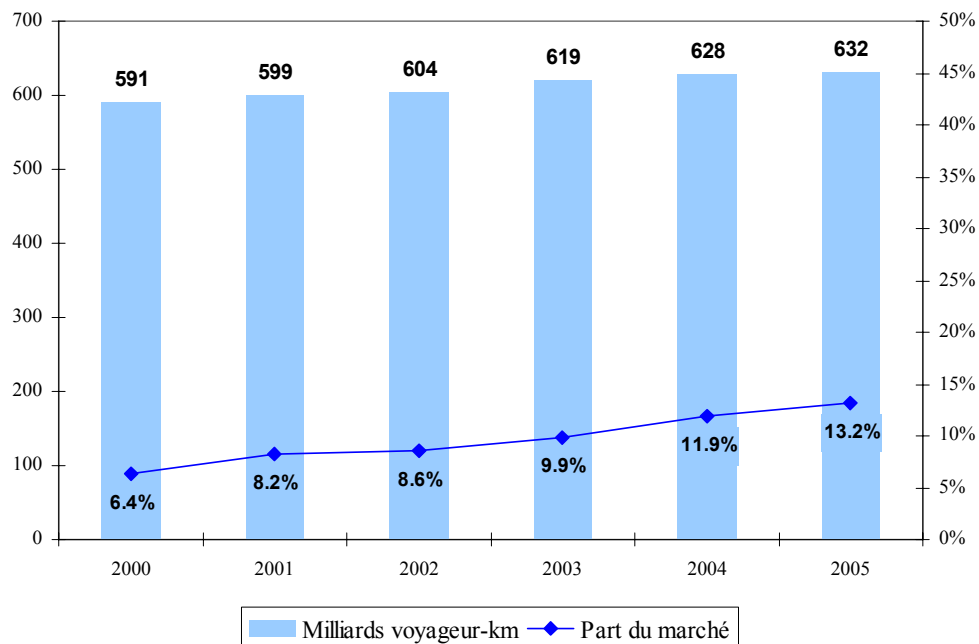
Source : 1993-2002 : Prograns (2005); 2003-2005 : DB AG (2006), 2005 : Estimations de la DB AG.

Comme il a déjà été mentionné, les forces du marché ne sont pas les principaux facteurs des changements au cours des ans. Le paramètre le plus important de la composition du marché est la politique d'adjudication appliquée par les autorités régionales. La DB a remporté "seulement" 45 % du marché d'adjudication train-km entre 1995 et 2005. La croissance de la part de marché (train-km) des autres exploitants ferroviaires, qui est passée de 6.4 % en 2000 à 13.2 % en 2005, s'explique principalement par le succès de ces exploitants à se faire adjuger des contrats par appels d'offres. Ce n'est que très rarement que les *Aufgabentraeger* ont adjugé directement des contrats à des concurrents de la DB. Quelques autorités régionales poursuivent une stratégie à long terme de soutien aux concurrents de la DB afin de disposer d'un plus grand nombre d'options à l'avenir.

La performance générale du transport ferroviaire régional des voyageurs est passée de 29.9 milliards voyageur-km en 1993 à (estimation) 41.8 milliards voyageur-km en 2005. Les services TRFV ont donc enregistré une hausse de près de 40 % au cours d'une décennie. Après un bref fléchissement en 2002, le volume de transport ferroviaire régional des voyageurs a régulièrement augmenté pour atteindre un nouveau plafond en 2005. Les dotations généreuses en aides fédérales et, dans une moindre mesure, la mise en œuvre d'une politique d'adjudication par appels d'offres sont la raison de cette évolution très positive. En outre, la DB a éliminé certaines de ses liaisons ferroviaires interrégionales, contribuant ainsi à la croissance des services TFRV.

En 2004 (2005), la performance générale des concurrents de la DB se situait aux alentours de 2.6 (2.8) milliards voyageur-km (Deutsche Bahn AG, 2005 et 2006). Les concurrents avaient ainsi 6.3% (6.8%) du marché (Deutsche Bahn AG, 2006, 18). En 2004, il convient de citer, parmi les concurrents de la DB, trois exploitants internationaux du marché allemand (Connex, Arriva, Keolis) qui avaient une part cumulative correspondant à 40% du marché. Considéré individuellement, chacun d'entre eux ne représente donc qu'une faible part du marché national (Höhnscheid, 2005, p. 22-23).

Figure 8. **Part du marché et train-km 2000-2005; 2005 : estimations de la DB AG**
Le chiffre en train-km inclut également des services occasionnels



Source : Deutsche Bahn AG, 2006.

Il se dégage un écart marqué entre la part train-km et la performance du transport (voir figures 7 et 8). Cet écart est lié à la demande des utilisateurs finals en transport ferroviaire dans les procédures d'adjudication passées. A ce jour, les autorités régionales n'ont fait d'appels d'offres que pour des lignes ou des réseaux d'importance secondaire.

Les rapports sur l'expérience de la concurrence en services TFRV sont rares mais ils peuvent être récapitulés comme suit (voir par ex. Höhnscheid, 2005, et Leister, 2004) :

- L'adjudication par appels d'offres s'est traduite par des économies considérables pour les états. On a observé une réduction de 20 % des aides octroyées aux exploitants de services TFRV. D'après une analyse de 37 appels d'offres, les *Aufgabentraeger* réalisent des économies de 18 % environ sur les adjudications par appels d'offres pour des services moins attractifs. Certains auteurs avancent que les économies sur des services TFRV de grande valeur pourraient atteindre 38 % environ (Mehrbahnen, 2004, 4).
- D'un autre côté, la qualité des services s'est sensiblement améliorée. Il ressort de nombreuses mesures prises par les états (acquisition/financement de matériel roulant neuf,

introduction de régime des prix et de services d'horaires intégrés pour les liaisons régulières) que la nouvelle approche axée sur le service de la clientèle adoptée par les nouveaux concurrents a facilité leur succès.

- Par suite des améliorations apportées à la qualité par les concurrents, la performance générale des transports s'est nettement relevée. On signale une augmentation des voyageurs de plus de 100 % sur un certain nombre de lignes (Leister, 2004, 110).

3. Les marchés de services

Le transport ferroviaire des voyageurs, tant régional que local, est presque entièrement assuré par des marchés de services publics. Toutefois, il ne semble pas exiger de norme générale pour l'adjudication des contrats de services publics. Par contre, les autorités régionales chargées de l'adjudication des contrats ont choisi d'appliquer des solutions adaptées à leurs exigences régionales, tirant parti de différentes formes de contrat et de l'environnement concurrentiel, suivant leur interprétation. Cette situation s'est traduite par une incroyable hétérogénéité des contrats.

Avant d'aborder plus en détail les diverses formes de contrat actuellement utilisées, il convient de mentionner certains aspects primordiaux des contrats de services publics :

- Durée des contrats et configuration des réseaux

Ces deux aspects sont essentiels pour attirer de nouvelles entreprises sur le marché. En outre, la durée des contrats peut être décisive pour le système d'incitation ; les contrats de courte durée peuvent reposer principalement sur une clause de rupture de contrat en cas de performance insuffisante, alors que les contrats de longue durée ont besoin d'incitations supplémentaires, comme des régimes de prime/sanction pour assurer une performance de haute qualité de la part du prestataire de services. La configuration des réseaux concerne essentiellement tout le volume des services et, dans certains cas, leur complexité (par ex. le niveau d'intégration pour les réseaux de services de plus grande étendue). En Allemagne, des débats animés portent avant tout sur le volume maximum de services qui devrait être adjugé par appels d'offres. Ceci traduit clairement les inquiétudes des concurrents de taille moyenne.

- Définition des services

Quelles sont les tâches qui doivent être assumées et dans quelle mesure le cahier des charges est-il « rigoureux » ? Avant tout, cet aspect concerne les dimensions des services, mais aussi les moyens de production, par exemple si l'utilisation d'un parc de matériel roulant est obligatoire. Des débats ont actuellement lieu en Allemagne sur le niveau d'autonomie adéquat à attribuer aux CT concernant la spécification des services, des prix, des activités commerciales et du matériel roulant utilisé. Les tendances à intégrer davantage les services TFRV adjugés à des réseaux de services plus complets (par exemple initiatives des états fédéraux), s'accompagnant de nouvelles appellations de marque régionales, limitent la portée des initiatives d'exploitants indépendants. En outre, la rigueur du cahier des charges facilite l'entrée sur le marché notamment des concurrents de moyenne taille (réduction des risques, moindre besoin de capacité de planification, transférabilité du matériel roulant). Par contre, cette rigueur limite la capacité des entreprises à différencier leurs offres, intensifiant ainsi la concurrence par les prix et confiant à nouveau les tâches de planification aux autorités publiques.

- Répartition des risques

La répartition des risques s'articule autour de plusieurs paramètres. Les aspects les plus importants sont d'aligner la prise de risque et la capacité à influencer le risque et l'avantage relatif entre la prise de risque et le partage des risques. Les autorités appliquent une large gamme de mesures pour résoudre ces questions, mais il n'est que partiellement possible d'identifier ces mesures. D'un autre côté, certaines tendances sont clairement identifiables ; à titre d'exemple, presque toutes les autorités partagent ou supportent le risque de l'augmentation des dépenses d'infrastructure. Dans d'autres cas, les mesures peuvent être très spécifiques pour une situation concrète (par exemple certaines autorités garantissent les prix des billets si ces prix sont déterminés par des associations de transport public régional ou encore garantissent des recettes minimums si les estimations de la demande sont fort incertaines en raison de l'absence de données).

On doit s'attendre à la présence d'une relation entre la répartition des risques et l'entrée sur le marché ou l'intensité de la concurrence. Il se dégage de modèles théoriques un avantage relatif entre la prise en charge des risques – et l'avantage qui peut en résulter dans la réduction des coûts – et l'intensité de la concurrence initiale pour l'obtention du contrat (McAfee / McMillan, 1986).

- Autres éléments d'incitation

Les marchés de services nécessitent souvent des mesures supplémentaires, en particulier pour assurer que les objectifs de qualité sont atteints. L'ampleur de ces mesures supplémentaires dépend essentiellement de la durée des contrats et du modèle de répartition des risques. En particulier, la relation entre la qualité des services et les recettes est souvent faible, en raison par exemple de l'impossibilité à accroître les prix au niveau d'une association de transport public, à satisfaire entièrement l'augmentation de la demande en général (externalités du réseau) et en raison de l'importance limitée des recettes du trafic en général. Pour y remédier, les autorités peuvent "corriger" les mesures d'incitation à la qualité en introduisant un système mieux adapté.

Si la conception de ces mesures d'incitation est compliquée, qu'elle exige du temps et des ressources, elle évite néanmoins la transmission de risques incontrôlables et elle a forcé les autorités – pour la première fois en Allemagne – à réfléchir systématiquement à l'évaluation de la qualité, aux objectifs de qualité et à leur volonté de payer pour la qualité.

- Ajustement des contrats

Comme c'est le cas avec presque tous les contrats, les marchés de services ne sont jamais entièrement spécifiés. Une question particulièrement préoccupante est de savoir si la possibilité de renégocier les contrats rend le système d'incitation et la procédure d'adjudication par appels d'offres inutiles. Sous sa forme la plus extrême, la renégociation instaure une forme de marché sur dépenses contrôlées, éliminant ainsi les effets d'incitation des contrats à prix fixe et altérant la procédure d'adjudication – l'attribution d'un marché sur dépenses contrôlées n'assure pas le choix du prestataire le plus efficace. Par contre, sous sa forme opposée, à savoir la flexibilité contractuelle de relations en cours, il est nécessaire de prendre en compte les conditions changeantes, les nouvelles informations et les nouvelles opportunités. L'efficacité dépend ainsi de la conception. Les questions concernent en particulier l'application de formules d'ajustement automatique et l'efficacité à améliorer les spécifications techniques à renégocier.

Les détails contractuels ne sont pas régulièrement publiés en Allemagne. En conséquence, les informations qui suivent sur les formes contractuelles utilisées reposent en partie sur une enquête effectuée en 2001 par Matthias Borrmann (2003), qui couvre 22 marchés et sur des informations à la disposition du public (communiqués de presse officiels, articles, informations du personnel). Nous présentons également les résultats préliminaires de notre propre enquête.

3.1 Durée des contrats et configuration des réseaux

La durée moyenne des contrats adjugés par appels d'offres se situe aux alentours de dix ans, avec une durée minimale de trois ans et une durée maximale de 10 ans. Les contrats de services qui résultent d'adjudications restreintes sont plus courts. Leur durée varie entre 2 et 15 ans, avec une moyenne de 6.5 ans. Ils s'accompagnent parfois de l'option de les prolonger pour un ou deux ans. Une certaine période de préparation est accordée à l'adjudicataire après la signature du contrat. Le démarrage de l'opération se situe en général deux ans plus tard. Cette période est nécessaire s'il faut passer des commandes de matériel roulant neuf.

Cette différence dans la durée des contrats explique la décision de la procédure d'adjudication par les autorités. Elles doivent dépenser 250 à 400 euros pour un appel d'offres (Gorka, 2005, 6). Ce montant peut être réduit avec un nombre restreint de soumissionnaires.

Jusqu'à présent, seuls des réseaux secondaires, souvent non électrifiés, ont fait l'objet d'appels d'offres. Ces marchés sont de 2 millions train-km par an environ. Une exception qui vaut la peine d'être mentionnée est le système par rail léger Rhine-Neckar avec un volume de 6 millions train-km par an. A ce jour, le plus petit marché de services n'a couvert que 0.16 million train-km par an et un réseau de 13 km. Les adjudicataires de plus grands marchés traitent des longueurs de chemin de fer de plus de 300 km (Laeger, 2004, 125). Dans notre enquête, nous n'avons pas constaté de corrélation importante entre la durée du contrat et la performance annuelle requise (train-km). L'effet sur le nombre de soumissionnaires demeure peu clair. Un contrat relativement court avec un grand volume de train-km devrait certainement créer des problèmes pour les soumissionnaires si le marché du matériel roulant n'est pas entièrement développé.

3.2 Définition des services

En Allemagne, il n'existe pas de contrat type pour les services TFRV. Même à l'intérieur d'un état, on observe parfois des types de contrat différents. Cette observation est également vraie pour la définition des services. La majorité des contrats se caractérisent par un cahier des charges rigoureux :

- Pour ce qui est des facteurs opérationnels (relations, temps de marche, fréquence, premier et dernier services et ainsi de suite), les contrats, pour la majorité, ne laissent pas de pouvoir de décision aux CT. Souvent, l'offre d'excéder les normes prédéterminées n'est pas prise en considération dans la procédure d'adjudication. Une raison essentielle à cela est l'introduction d'horaires synchronisés par plusieurs états allemands. La coordination des services d'autobus et du trafic par rail interurbain avec les services ferroviaires régionaux limite la possibilité de décisions individuelles par les entreprises d'exploitation ferroviaires. Par ailleurs, les horaires synchronisés limitent aussi sérieusement la capacité d'infrastructure disponible, ce qui complique l'introduction de trains supplémentaires ; enfin, les possibilités de services supplémentaires rentables semblent très limitées.
- Les CT ont également peu de pouvoir de décision en matière de prix. Les associations de transport public offrent des « comptoirs multiservices » à leurs usagers et elles ont établi des offres de services régionaux intégrés pour les voyageurs. De ce fait, les CT se sont trouvées

dans l'obligation de se conformer aux barèmes de prix imposés. D'ordinaire, les CT doivent offrir certaines catégories de billets qui s'appliquent également à d'autres modes de transport public local. Il est également nécessaire qu'elles s'entendent avec la DB sur la reconnaissance mutuelle des titres de transport. Les tarifs des billets de voyageurs pour les longs parcours appliqués par la DB limitent encore davantage les possibilités de détermination des prix par les CT.

- La commercialisation est aussi une tâche qui est effectuée principalement par les associations de transport public. Ces dernières définissent les caractéristiques des marques ombrelles. Certaines autorités régionales maintiennent qu'elles ont connu de mauvaises expériences avec les CT, car ces entreprises n'ont pas déployé suffisamment d'effort pour accroître la demande par rail. En conséquence, certains contrats de services spécifient les montants annuels à dépenser pour la commercialisation, dont un montant considérable doit être consacré à la marque ombrelle. Les services offerts à bord et, dans une moindre mesure, les campagnes d'information sont les principaux instruments de commercialisation qui peuvent être utilisés par les CT pour accroître leur clientèle.

Outre les spécifications techniques des services, presque tous les contrats définissent le matériel roulant à utiliser. Les capacités techniques sont indirectement définies par l'infrastructure et le programme de services requis. L'équipement des trains est habituellement spécifié en détail (nombre de sièges, toilettes, billetteries et autres).

D'après les informations obtenues sur 14 marchés, il se dégage une différence incroyable dans les droits de franchise : ces droits varient de 5.2 euros à 10.6 euros par train-km. Si l'on suppose un coefficient d'occupation de $70 \text{ v-km/train-km}^3$, les droits de franchise se situent entre 7.4 et 15 centimes d'euro par v-km. Les différences dans les types de contrat, les cahiers des charges, ainsi que dans la demande et les caractéristiques et coûts de l'infrastructure n'expliquent pas cette différence dans les droits de franchise. Des analyses plus poussées ont dû être reportées à plus tard, étant donné que la connaissance sur les spécifications techniques individuelles demeuraient limitées.

Les représentants des autorités régionales ont annoncé qu'ils feront un plus grand usage à l'avenir des adjudications soi-disant fonctionnelles (Wewers, 2004). Les dossiers d'appel d'offres devront prévoir les normes minimales. Les offres qui excéderont ces normes devront être prises en considération dans le processus d'adjudication. Les CT feront alors concurrence par des offres d'horaires différentes et obtiendront plus de pouvoir de décision concernant le matériel roulant et la commercialisation.

3.3 Répartition des risques

L'avantage relatif classique de la théorie contractuelle concerne les coûts et avantages du partage des risques entre les partenaires contractuels, à savoir les coûts de prendre des risques / la volonté de participer et les incitations à économiser. La répartition réelle des risques dépend de la forme de rémunération. On peut établir une distinction entre le risque portant sur les recettes et le risque portant sur les coûts. Deux questions sont alors décisives :

La première question déterminante est de savoir si les CT reçoivent des recettes qui ont été déjà réalisées. Dans les « contrats sur dépenses nettes », une compagnie ferroviaire reçoit ses recettes et l'autorité régionale ne paie que la différence entre les recettes et les coûts. En l'occurrence, les informations sur la demande jouent un rôle crucial dans la procédure d'appel d'offres. Cet élément est en général perçu comme un avantage pour la DB Regio. Cette compagnie possède les informations les plus détaillées sur la demande, ainsi qu'un système de ventes des billets pour l'ensemble de la région.

De plus, la DB contrôle le transport des voyageurs sur long parcours et elle est donc un concurrent des services TFRV sur certaines liaisons. Du fait du peu d'informations, le calcul des recettes des CT peut varier considérablement. Dans l'appel d'offres concernant *Marschbahn* (4.1 millions train-km p.a.) en 2003, la DB a revendiqué que les prévisions de recettes de l'adjudicataire, Connex, avaient été fort exagérées : d'après la DB, Connex avait calculé des recettes de 8.2 centimes d'euro/v-km, prévision 30 % supérieure aux attentes des deux autres soumissionnaires (Deutsche Bahn AG, 2004, 11).

Dans un « contrat sur dépenses brutes », les recettes réalisées sont passées à l'autorité régionale et l'exploitant reçoit une compensation pour couvrir les dépenses qui surviennent. Dans ce type de contrat, les risques portant sur les recettes sont entièrement supportés par l'autorité régionale.

Entre ces formes de rémunération extrêmes, il existe plusieurs possibilités de dispositions contractuelles intermédiaires : Les compagnies ferroviaires reçoivent seulement une part de leurs recettes ou quelque forme de « recettes virtuelles », c'est-à-dire que leur rémunération repose sur leur clientèle et non sur leurs revenus. En l'occurrence, les paiements par voyageur-km peuvent traduire le coût collectif ou ils peuvent être liés à des règles de répartition des recettes imposées par les associations de transport public. Dans d'autres contrats, les CT disposent de garanties pour une combinaison de tarifs sur certaines lignes. Dans ce cas, leurs possibilités d'influence sur les tarifs se trouvent limitées.

Il est souvent soutenu que les contrats sur dépenses nettes, dont les risques sur les recettes retombent sur les compagnies ferroviaires, sont nécessaires pour créer des incitations adéquates pour encourager ces entreprises à augmenter le volume de voyageurs. Mais les coûts de ces incitations peuvent s'avérer trop élevés. Par ailleurs, on dit que les contrats sur dépenses brutes créent des incitations à minimiser les dépenses – même en réduisant la qualité. Cet argument est en général renforcé par la faible élasticité de la demande dans les transports publics locaux. Même si l'on néglige les effets / incitations de la procédure d'appel d'offres, cette caractéristique n'est réellement vraie que si les contrats correspondent à une certaine forme de contrat à forfait. Cette observation nous amène à la question suivante.

La deuxième question est de savoir s'il faut opter pour un contrat à forfait ou une certaine forme de contrat sur dépenses contrôlées. Dans le premier cas, le paiement correspond simplement au montant figurant dans l'offre du soumissionnaire (habituellement le montant de la compensation requise par train-km). Dans le deuxième cas, le gouvernement garantit un certain bénéfice (en tant que pourcentage des coûts réels). Là encore, les formes extrêmes de contrat ne sont pas les seules possibles : dans un contrat à clause d'intéressement, le gouvernement convient de compenser une part du déficit de l'entreprise ou que l'entreprise peut conserver une part donnée des recettes supérieures au montant convenu. En outre, l'introduction de clauses de répercussion des coûts offre une combinaison de possibilités forfaitaires et sur dépenses contrôlées.

La situation en Allemagne présente en effet une grande diversité de formes contractuelles : l'échantillon des contrats analysés par Borrmann (2003) incluait :

- Des contrats sur dépenses nettes (36%), des contrats sur dépenses brutes (41%) et quelques formes de contrats à clause d'intéressement, c'est-à-dire que les autorités régionales et les CT partagent les recettes, en général sur une base 50/50 (23%).
- Des contrats à prix forfaitaire concernant les dépenses (40%) et des contrats prévoyant une clause de répercussion des coûts "inévitables" (60%). La formule de répercussion des coûts est particulièrement appropriée pour les droits d'accès aux voies et aux gares, mais elle s'applique parfois aussi aux dépenses d'énergie et de personnel.

Un exemple qui a fait l'objet de grandes discussions a été l'appel d'offres pour le *Netz Nordharz* (2.8 millions train-km p.a.) in 2003. Ce contrat stipulait d'octroyer à l'exploitant 95 % des recettes et de mettre presque toutes les dépenses à sa charge à l'exception de 40 % environ des dépenses relatives aux voies. La compensation des dépenses de voies restantes devait augmenter de 1 % chaque année. Pareillement, il était fixé dans le contrat que la compensation correspondant à tous les autres volets de dépenses devait augmenter de 1.5 % chaque année. Les CT se sont plaintes que le risque était excessivement élevé (Quandt, 2003, 4). A notre connaissance, cet appel d'offres a été le seul à présent à ne pas produire d'offres valables. Finalement, le marché a été adjugé à Connex après négociation.

Un problème particulier de cet appel d'offres est que les coûts d'infrastructure ne revenaient qu'en partie à l'autorité régionale. Habituellement, une *Aufgabentraeger* couvre tous les coûts liés aux voies et aux gares. Ils correspondent à 40-60 % du total des coûts des CT (par ex. Gorka, 2005, 5). Bien que ces dépenses soient réglementées, certains exploitants craignent une certaine discrimination de la part de la DB. Il en est de même avec les dépenses d'énergie (habituellement diesel), qui correspondent à 6 % du total des coûts (Laeger, 2004, 88).

Par ailleurs, il convient de se rappeler que les recettes sont souvent les parts attribuées des recettes des associations de transport public (Borrmann, 2003, ne faisait pas de distinction entre les recettes réelles et virtuelles). De ce fait, l'incitation d'une CT à accroître ses recettes peut s'en trouver limitée, puisque les CT n'ont habituellement guère d'influence sur les règles des associations de transport public concernant l'attribution du revenu réalisé sur la vente des billets.

3.4 *Autres éléments d'incitation*

Des dispositifs de prime d'encouragement ou sanction pour performance médiocre ou, encore, des pénalités contractuelles sont souvent appliqués pour assurer le respect de la qualité convenue et pour introduire un élément d'incitation – en plus des recettes supplémentaires – à relever la qualité. En Allemagne, presque tous les contrats prévoient des pénalités contractuelles si la qualité spécifiée dans le contrat n'est pas atteinte. Auparavant, la ponctualité était le seul facteur de qualité pris en considération. Au cours des dernières années, les dispositifs de sanction sont devenus plus complexes. Les contrats stipulent parfois le paiement de sanction pour performance médiocre si les conditions du marché ne sont pas respectées : par exemple, nombre de sièges, propreté des voitures et des gares, effectif de personnel sur les trains, etc. Moins de 20 % de tous les contrats composant l'échantillon de Borrmann prévoyaient aussi un dispositif de prime d'encouragement.

Dans une enquête effectuée par Beck plus récemment (2005, p. 105), il a constaté que plus de 50 % des contrats contenaient des clauses de paiement de prime/sanction et que 47 % des contrats contenaient des clauses de sanction uniquement. Les contrats sur dépenses nettes tendent davantage à prévoir une clause de sanction alors que les contrats sur dépenses brutes comportent plus souvent une clause d'amendement pour le paiement de prime/sanction. Cette constatation est logique étant donné que les entreprises d'exploitation ferroviaire sous contrat sur dépenses brutes doivent être incitées non seulement à éviter une réduction de leur performance mais aussi à relever le trafic des voyageurs.

La conception du dispositif de sanction est une question délicate. De petites pénalités n'ont pas d'effet sur la performance alors que de grosses pénalités peuvent provoquer des difficultés financières pour l'exploitant. Nous avons remarqué plusieurs contrats qui imposaient un plafond au montant des sanctions qui correspondait à 15-16 % des paiements annuels totaux. Les pénalités contractuelles, par exemple pour le retard du démarrage des opérations, sont traitées séparément des autres sanctions pour insuffisance de performance. Elles ont aussi parfois un plafond, par exemple 5% pour la *Marschbahn*, 8 % dans certains autres contrats. Les exploitants peuvent donc faire l'objet d'une réduction de 20–24 % au maximum de leurs paiements annuels s'ils ne fournissent pas les services requis. Un tel

système de pénalité peut menacer la viabilité d'une entreprise, étant donné que les marges bénéficiaires des services adjugés par appel d'offres sont inférieures à 10 % d'après des représentants des CT. Mais il existe de grandes différences dans les paiements maximums de sanction pour insuffisance de performance, par exemple en Saxe-Anhalt, le plafond des sanctions était de 1.5 % en 2003. En conséquence, les paiements de sanction de la DB Regio ont été réduits de 7.7 millions à 3.8 millions d'euros. Pour la même année, les pénalités contractuelles ont correspondu à 2.5 millions d'euros (NN, 2005, 48).

Si les dispositifs de paiement de prime/sanction peuvent avoir un effet d'incitation auprès des CT, leur conception exige des besoins d'information importants : en particulier, en raison de restrictions comme les contraintes budgétaires ou le coût des aides publiques, le planificateur de ces dispositifs doit prendre en compte la répartition des coûts supportés par les exploitants.⁴ Si les autorités régionales ne disposent pas de ces informations quand elles préparent l'appel d'offres, il serait alors bon en théorie qu'elles proposent plusieurs options de dispositif de paiement de prime/sanction aux soumissionnaires.

Dans le cas de la *Westerwaldnetz*, les CT devaient choisir entre trois combinaisons de paiements de prime/sanction. Le montant maximal des sanctions était, quel que soit le cas, quatre fois supérieur au montant maximal des primes. Si le soumissionnaire choisissait la catégorie A, le plafond du paiement annuel à titre de sanction était de 2 millions d'euros, le plafond du paiement annuel à titre de prime était de 0.5 million d'euros. Dans la catégorie C, le plafond du paiement de sanctions était de 4.0 millions d'euros et de 1 million d'euros pour le paiement de primes. Mais on ne sait pas si les autorités régionales ont pris en compte le choix des soumissionnaires dans leur procédure d'adjudication.

Encore une fois, il convient de se rappeler que la procédure d'appel d'offres s'accompagne d'effets incitatifs. Par ailleurs, l'expérience de la collaboration avec un soumissionnaire et sa fiabilité sont des facteurs importants dans l'évaluation d'une offre.

3.5 Ajustement des contrats

Les accords de franchise sont habituellement des contrats de longue durée. Les conditions changeantes, par exemple les prix des facteurs ou les déplacements de la demande, peuvent nécessiter l'apport d'ajustements au contrat afin de rétablir l'efficacité. Mais ces ajustements peuvent aussi entraîner un manque d'efficacité. Il arrive, en particulier, que la renégociation transforme en réalité un contrat à forte prime de performance en quelque forme de contrat sur dépenses contrôlées, ce qui se traduira par une réduction des efforts et pourra sérieusement compromettre l'efficacité du processus de sélection d'une offre.

Avant tout, en Allemagne, les accords de franchise prévoient en général des formules d'ajustement dynamiques. Plus de 50 % de tous les contrats comportent des clauses de révision des prix et tous les contrats (1996-2005) à l'exception de deux prévoient une clause pour les frais d'accès (voies et gares). Ces formules d'ajustement automatiques réduisent donc considérablement la nécessité de renégocier les contrats.

Par ailleurs, près de 50 % de tous les contrats analysés par Borrmann (2003) contenaient une description détaillée pour le processus de renégociation. Habituellement, cette description précise quand une partie est autorisée à demander que le contrat soit renégocié, quelles sont les informations que les parties doivent fournir, les règles qui gouvernent l'organe de décision et si et quand une partie est autorisée à soumettre une question à arbitrage. Les informations publiques sur les formulations

exactes contenues dans les accords de franchise, la fréquence de contrats renégociés et le résultat de ces renégociations ne sont guère disponibles.

La renégociation d'un système de franchise peut se traduire par un manque d'efficacité en cas de conception institutionnelle médiocre. La conception institutionnelle doit prévoir si un organisme public peut supporter un franchisé ou si la répartition des risques prévue à l'origine pourra être maintenue. En août 2003, le premier cas de faillite s'est produit. L'entreprise d'exploitation ferroviaire FLEX AG, filiale de la Norddeutsche Nahverkehrsgesellschaft (NNVG), qui avait reçu un an plus tôt une franchise en Schleswig-Holstein (1.1 million train-km par an sur une durée de 13 ans) a dû déclarer faillite. Sa société mère a suivi peu après. Une raison primordiale de cette faillite a été la surestimation des recettes, étant donné qu'un contrat sur dépenses nettes avait été adjugé. Par ailleurs, un problème de répartition des ressources est apparu au sein de l'association tarifaire du Schleswig-Holstein. L'autorité régionale a refusé de renégocier le contrat et elle a à la place entamé immédiatement une nouvelle procédure d'adjudication (demande de prix). Dans les deux mois, une solution intérimaire de deux ans a été établie. Une filiale de Connex a pris le contrôle de l'activité dans des conditions plus favorables. Simultanément, une nouvelle procédure d'adjudication régulière a été entamée.

4. Quelques Conclusions

En comparaison de l'exemple remarquable du Royaume-Uni, la caractéristique la plus frappante des Services TFRV d'Allemagne est la diversité des procédures d'adjudication et des modèles de contrat. Cette hétérogénéité réside dans le fait que 33 autorités régionales sont chargées des contrats de services. Bien que la régionalisation des services TFRV ait déjà eu lieu en 1996, le processus de convergence avance très lentement. Il est difficile pour les *Aufgabentraeger* de partager leurs propres expériences en raison du manque d'informations officielles sur les procédures d'adjudication, les contrats et les résultats des appels d'offres.

À première vue, la performance des services TFRV et la concurrence internationale depuis 1996 révèlent l'histoire d'une réussite : le niveau et la qualité des services ont été sensiblement relevés et, en conséquence, le trafic des voyageurs a augmenté de plus de 30 %. Dans le même temps, les autorités ont réalisé des économies d'échelle de 20 % environ du fait des appels d'offres. La réussite de la régionalisation a été en partie provoquée par la concurrence croissante au sein de ce mode de transport : la part des concurrents de la DB Regio est passée à 6.9 % (vkm) en 2005 et des entreprises internationales se sont établies sur le marché allemand. Certaines entreprises publiques, appartenant aux autorités locales ou aux états fédéraux, étaient présentes sur le marché depuis longtemps et sont désormais devenues de fermes concurrents de la DB AG, en partie à l'aide du capital-risque. À la différence du développement des transports au Royaume-Uni et en Suède, de grandes compagnies d'autocar n'ont pas pénétré le marché ferroviaire ; la raison principale à cela est qu'il n'existe pratiquement pas en Allemagne de services réguliers d'autocar sur long parcours.

L'envers de ces résultats positifs est le financement de l'ensemble du système. L'amélioration de la performance a été financée par les aides fédérales importantes octroyées aux services TFRV. Mais les états fédéraux ont fait preuve d'un certain relâchement dans leurs procédures de passation de marchés. Ils ne se sont pas tous efforcés de réaliser les économies d'échelle citées plus haut. Certains se sont contentés d'octroyer des contrats de longue durée à la DB AG sans faire appel à la concurrence, parfois en échange d'investissements supplémentaires dans l'infrastructure.

Les contrats de services diffèrent nettement sur le plan de la durée. Ils peuvent porter sur deux à 15 ans. Nous ne possédons pas suffisamment de données pour confirmer l'hypothèse suivant laquelle des franchises de plus courte durée causent des problèmes aux soumissionnaires. La durée de vie du

matériel roulant n'est peut-être plus un facteur d'importance décisive. La moitié des franchises ne réclament pas l'utilisation de matériel roulant neuf. De plus, le marché de matériel roulant de seconde main est en développement. Enfin, certaines *Aufgabentraeger* fournissent aux CT des garanties de reprise de leurs voitures ou leur fournissent des parcs de matériel roulant. Ce volet des contrats de services mérite des recherches supplémentaires mais il peut certainement réduire le risque financier à l'égard des soumissionnaires.

Les exploitants ne disposent guère de liberté pour ce qui est des spécifications de leur programme de transport. Habituellement, les spécifications techniques des services sont rigoureuses, en ce qui concerne par exemple la fréquence des services, le matériel roulant, etc. Quant à d'autres caractéristiques de l'offre, les exigences sont parfois minimales. L'élément principal qui permet aux compagnies de transport d'obtenir la franchise est de comprimer les coûts. Mais les exploitants ne peuvent guère exercer d'influence sur la plupart des coûts. Il se dégage des différences dans les dépenses de personnel, principalement entre la DB et ses concurrents. Il est fréquemment rapporté que la DB a des dépenses de personnel qui sont 20 % supérieures à celles de ses concurrents. La répartition et le niveau des dépenses n'ont pas tendance à varier considérablement entre la plupart des concurrents en raison de la rigueur des spécifications techniques concernant les services.

En Allemagne, les contrats sur dépenses brutes sont les plus répandus avec une part du marché de 40 %. Une raison à cela est l'intégration habituelle des services TFRV aux associations de transport public. De ce fait, les CT ne peuvent guère exercer d'influence sur les tarifs. Un autre facteur qui limite la latitude des entreprises de transport est le régime tarifaire de la DB pour le transport des voyageurs sur de longs trajets, qui doit normalement être accepté par les exploitants TFRV pour les titres de transport avec correspondance. En outre, les prestataires de services ne disposent pas d'une entière liberté pour leurs activités de commercialisation. Compte tenu de cet environnement, une mesure efficace pourrait être de ne pas faire peser le risque des recettes sur les exploitants. Mais l'ensemble du système de détermination des tarifs doit être remis en question, étant donné qu'il ne laisse souvent aux CT pas de possibilité d'exercer une influence sur ce qui est habituellement l'un des instruments les plus importants d'une entreprise commerciale.

Puisque la rémunération même exerce plutôt peu d'incitation, des dispositifs de prime/sanction sont également utilisés. Pour l'essentiel, les contrats prévoient des pénalités lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints. En l'absence de fortes primes d'encouragement, il semble simple de corriger cette absence par le paiement d'une prime ou d'une pénalité en fonction des changements intervenant dans le volume des voyageurs. Mais les contrats prévoient habituellement plus de clauses qui peuvent entraîner des pénalités pour l'exploitant. Nous avons pris connaissance de contrats qui définissaient sept raisons différentes pour le paiement de pénalités. Certaines de ces pénalités ne seraient probablement pas nécessaires si les CT pouvaient disposer d'une certaine latitude pour exercer une influence sur leurs recettes, par exemple en augmentant le nombre de sièges. Un autre obstacle possible à l'efficacité de ces dispositifs de primes d'incitation est l'insuffisance d'informations détaillées sur les coûts et la demande dont disposent les autorités. Les incitations peuvent donc s'avérer peu efficaces et peu efficaces.

Par ailleurs, des clauses de répercussion des coûts sont habituellement utilisées, au moins pour les dépenses d'infrastructure. Certains contrats prévoient également l'ajustement automatique des droits de franchise en cas d'augmentation du coût de l'énergie ou du personnel. Mais la plupart des contrats comportent quelques volets à prix fixe afin que les *Aufgabentraeger* puissent espérer bénéficier de la croissance de productivité possible de l'exploitant et réaliser ces bénéfices pendant la phase d'adjudication.

Les clauses de répercussion des coûts réduisent le besoin de renégocier les contrats. Habituellement des clauses supplémentaires sont prévues qui stipulent les possibilités et procédures de changements, notamment en termes de train-km et de paiements. Malgré les différents types de contrat utilisés en Allemagne, ces dispositions ont jusqu'à présent facilité la stabilité du système des services TFRV, une seule faillite ayant été enregistrée et aucun renoncement à un contrat de franchise n'ayant eu lieu. Cette situation ne peut pas reposer uniquement sur le fait que les autorités régionales et les prestataires de services sont tenus de développer de bonnes relations de travail pendant un contrat de longue durée.

Les autorités régionales ont exprimé leur désir d'améliorer la conception des contrats pour l'avenir. Elles ont l'intention d'accorder une plus grande importance à la préparation de cahiers des charges fonctionnels pour les services. Nous nous attendons également à ce qu'elles lancent des appels d'offres pour de plus grands réseaux. Une autre tendance nouvelle résultera de la compression des fonds de régionalisation qui s'est produite en 2006. Une autre réaction possible des autorités régionales est de penser à trouver des moyens de réduire les dépenses, probablement en accordant plus de place aux appels d'offres au lieu de l'adjudication directe de services.

NOTES

1. Les marchés conclus ne sont pas tous publiés.
2. En mai 2006, Connex Verkehr GmbH a changé son appellation et est devenu Veolia Verkehr GmbH.
3. Coefficient d'occupation approximatif de la DB Regio. Le coefficient d'occupation est probablement supérieur à la moyenne étant donné que la DB Regio dessert une grande part des liaisons à grande demande.
4. Un programme d'incitation idéal – destiné à encourager les exploitants à fournir des services socialement optimaux – devra confronter l'entreprise de transport aux conséquences sociales de sa performance. Par exemple, si la performance se traduit par une baisse de la fréquentation, seuls les effets des recettes touchent directement l'entreprise de transport (dans les contrats sur dépenses nettes), tandis que les coûts supplémentaires d'encombrement des routes, par exemple, ne sont pas pris en compte ; le planificateur doit donc corriger les effets sur les recettes. En l'absence des restrictions mentionnées, un contrat de bonne exécution pourrait reposer « uniquement » sur les informations concernant la demande (surplus de consommateurs, externalités et autres) étant donné que le transfert de rentes ne s'applique pas. Pour un problème comparable, voir Hensher / Houghton, 2004.

RÉFÉRENCES

- Aberle, G. (2000) : Transportwirtschaft, 3^{ème} édition, Munich, Vienne.
- BAG-SPNV (2006) : Betriebsleistungen im SPNV in Deutschland, Berlin.
- Beck, A (2005) : Wettbewerb gestalten im Schienenpersonennahverkehr – Ökonomische Anreize öffentlicher Ausschreibungen, unpublished master thesis, Kiel.
- Böge, U. (2004) : Zur Wettbewerbslage im Eisenbahnpersonenverkehr, in : Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (ed.) : Schienenpersonennahverkehr – Vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität, Düsseldorf, pp. 149-156.
- Bremer, E / Wünschmann, C. (2004) : Die Pflicht der Aufgabenträger zur Vergabe von SPNV-Leistungen im Wettbewerb, in : Wirtschaftsverwaltungsrecht, p. 58 ff.
- Borrmann, M. (2003) : Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr, Göttingen.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen [BMVBW] (ed.) (2003) : Verkehr in Zahlen 2003/2004, Hamburg Deutsche Bahn AG (ed.) (2005) : Wettbewerbsbericht 2005, Berlin.
- Deutsche bahn AG (2003) : Was kostet die Bahn den Steuerzahler?, Berlin.
- Deutsche bahn AG (2004) : Rapport sur la concurrence, 2004, Berlin.
- Deutsche bahn AG (2005) : Rapport sur la concurrence, 2005, Berlin.
- Deutsche bahn AG (2006) : Rapport sur la concurrence, 2006, Berlin.
- Gorka, W. (2005) : Nutzen von Ausschreibungsverfahren aus Sicht eines Aufgabenträgers, Presentation at the 6. Deutsche Nahverkehrstag, Koblenz.
- Hensher, D. A. / Houghton, E. (2004) : Performance-based Quality Contracts for the Bus Sector : Delivering Social and Commercial Value for Money, in : Transportation Research Part B, Vol. 38 (2004), pp. 123 –146.
- Höhnscheid, H. / Knieps, M. (2005) : Vergabeverfahren im SPNV – wie sollen sie gestaltet sein? in : Der Nahverkehr No. 11/2005, pp. 8-11.
- Höhnscheid, H (2005) : Schienenpersonennahverkehr im Jahr Zehn der Regionalisierung – eine Bestandsaufnahme, in : Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) : Jahresbericht 2004/2005, pp. 22-27.
- Knorr, A. (2003) : „Die Bahnreform von 1994 : Ordnungspolitische Weichenstellung zum Abstellgleis“, in : Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Vol. 96, No. 2, pp. 37-42.

- Krummheuer, E. / Hauschild, H. (2004) : Der Nahverkehr hebt die Preise an, in : Handelsblatt, 15.6.2004, p. 13.
- Kuchenbecker, K.-G. (2001) : Konzept für mehr Wettbewerb im Nahverkehr auf der Schiene, in : Der Nahverkehr No. 12/2001, pp. 16-20.
- Laeger, J. (2004) : Wettbewerb und Regionalisierung im SPNV, Krefeld.
- Leister, H. (2004) : Mit neuen Ansätzen im Personenverkehr erfolgreich, in : Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (ed.) : Schienenpersonennahverkehr – Vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität, Düsseldorf, pp. 109-114.
- Lux, T. (2003) : Fahrzeugpools im SPNV : Aufgabe von Staat oder Markt? in : Der Nahverkehr No. 11/2003, pp. 9-14.
- McAfee, R. P. / McMillan, J. (1986) : Bidding for Contracts : A Principal – Agent Analysis, in : Rand Journal of Economics, Vol. 17, pp. 326-338.
- Mehrbahnen (ed.) (2004) : Wettbewerb im Schienenverkehr. Kaum gewonnen, schon zerronnen?, Berlin.
- NN (2005) : Mali im SPNV, in : Bahnreport 4/2005, p. 48.
- Prograns (2005) : Datenbank Verkehrsstatistik Güter- und Personenverkehr.
- Quandt, S. (2003) : Himmelfahrtskommando für NE-Bahnen, dans : Bahn-Report 4/2003.
- Regierungskommission Bundesbahn (1991) : Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Bonn.
- Schinke, B./ Hempe, T./ Kolodzinski, B. (2002) : Regionalbahnen im Wettbewerb – Infrastruktur, Fahrzeugpark und Eigentumsverhältnisse Nichtsbundeseigener Bahnen in Deutschland – eine Übersicht, in : Der Nahverkehr, Vol. 20, No. 5/2002, pp. 21 – 26.
- SCI Verkehr GmbH (ed.) (2005) : Analyse und Bewertung der Mittelverwendung bei der SPNV– Finanzierung in den deutschen Bundesländern, berlin.
- Supplement au journal officiel de l'union europeenne, <http://ted.publications.eu.int/official>.
- Tegner, H. (2004) : Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr – Eine politökonomische Analyse, in : Wirtschaftsdienst No. 10/2004, pp. 1-6.
- Wewers, b. (2004) : Der SPNV im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Fahrgast, in : Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (ed.) : Schienenpersonennahverkehr – Vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität, Düsseldorf, pp. 89-90.
- Wewers, b. (2004) : Vom Interregio zum Schleswig-Holstein-Express, in : Der Nahverkehr No. 9/2004, pp. 48-51.

**6. ADJUDICATION PAR APPELS D'OFFRES DES SERVICES FERROVIAIRES
RÉGIONAUX ET INTERREGIONAUX EN SUÈDE ***

Gunnar ALEXANDERSSON and Staffan HULTÉN
Stockholm School of Economics
Stockholm
Suède

* Nous remercions Banverket et la CEMT de leur soutien financier.

SOMMAIRE

Résumé	187
Introduction	187
Le processus de réforme des chemins de fer suédois	187
Le réseau ferré suédois en 2005.....	190
Adjudication par appel d’offres des services ferroviaires suédois.....	193
Services régionaux acquis par des OTPC	193
Services interrégionaux acquis par l’État	194
Évolution du nombre de nouveaux venus et de soumissionnaires.....	195
Effets au niveau des subventions	196
Innovations et améliorations des pratiques.....	196
Problèmes connexes.....	200
Autres aspects de l’évolution des chemins de fer suédois	204
Conclusions	205
Références	208

Résumé

Du fait de la séparation novatrice qu'elle a introduite entre les infrastructures et l'exploitation des services ferroviaires, la Loi sur la politique des transports de 1988 est généralement considérée comme à l'origine de la transformation du réseau ferré suédois, passé d'une situation de monopole intégré verticalement et horizontalement à un marché caractérisé par la décentralisation et la concurrence intramodale. Nous nous concentrerons ici sur les réformes et les expériences liées à l'introduction et au développement des adjudications par appels d'offres pour les services ferroviaires de voyageurs en Suède. Un appel d'offres a été lancé pour la première fois en 1989 pour certaines lignes régionales, mais depuis lors, cette pratique est devenue beaucoup plus courante et elle est maintenant appliquée à la majorité des lignes aussi bien régionales qu'interrégionales. Les différents types de marchés attribués pour ces services sont décrits de façon assez détaillée dans la présente étude. Bien que, dans la plupart des cas, le nombre de soumissionnaires ait été faible, on a vu apparaître quelques acteurs importants, qu'il s'agisse d'entreprises nationales ou internationales. Les autorités responsables des marchés publics ont ainsi pu apprendre, avec le temps, à améliorer la procédure d'adjudication, mais l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995 a également influé sur ce processus. Bien que plusieurs effets positifs méritent d'être soulignés, par exemple l'innovation et la réduction des subventions, certains problèmes appellent également l'attention, comme les offres non honorées, le comportement prédateur de certains soumissionnaires, et parfois des problèmes de correspondance pour certains voyageurs pour des trajets dépendant des services de plusieurs exploitants. En outre, le monopole que conserve SJ (l'exploitant public) sur ses lignes dites rentables influe sur la concurrence et les perspectives de développement du secteur. On trouvera également quelques données statistiques générales sur l'évolution des chemins de fer suédois au cours des dernières années.

Introduction

La présente étude décrit l'introduction de l'adjudication par appels d'offres sur le marché suédois des services ferroviaires de voyageurs et en analyse les effets. Comme on le verra, cette pratique a été rendue possible par des réformes de la réglementation qui n'avaient pas pour objectif spécifique l'adoption de cette procédure. Par la suite, lorsque les appels d'offres ont commencé à être considérés comme un mécanisme efficace pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité du secteur ferroviaire, une législation et une réglementation additionnelles favorisant un recours accru à cette pratique ont été adoptées.

L'étude commence par un rappel de l'évolution des réformes concernant les chemins de fer suédois, suivi d'une description du réseau ferré qui en est résulté en 2005-2006. La section suivante traite de l'introduction de l'adjudication par appel d'offres et présente des informations sur différents types de marchés, l'évolution des procédures d'adjudication et leurs effets sur la structure du marché, les coûts et les innovations, mais il présente également un certain nombre de problèmes connexes. On trouvera ensuite une section fournissant quelques informations supplémentaires sur l'évolution du secteur ferroviaire suédois en général, et la dernière section récapitule nos observations et constatations avant de présenter quelques conclusions que l'on peut en tirer.

Le processus de réforme des chemins de fer suédois¹

Les modifications apportées à la réglementation applicable au secteur ferroviaire en Suède ont souvent été dues à la volonté de faire face aux problèmes financiers chroniques de la Société nationale des chemins de fer suédois (SJ). Des réformes ont été engagées dès les années 1960, mais la Loi sur la politique des transports de 1988, avec la séparation décisive qu'elle a introduite entre les infrastructures ferroviaires et l'exploitation, est généralement considérée comme à l'origine de la

transformation du réseau ferré en un marché caractérisé par la décentralisation et la concurrence intramodale, après avoir été un monopole intégré verticalement et horizontalement.

La Loi sur la politique des transports de 1988 avait pour but d'appliquer aux chemins de fer des conditions plus proches de celles appliquées aux routes. L'État devait dorénavant être pleinement responsable des investissements dans les infrastructures ferroviaires et de la maintenance de celles-ci par le biais d'un nouvel organisme (Banverket), tandis que SJ devait être transformé en une société d'exploitation des services ferroviaires, payant des redevances pour l'utilisation des voies (sur la base des coûts marginaux de maintenance). Les investissements dans les infrastructures devaient être évalués sur la base de calculs socio-économiques. La Loi représentait entre autres une évolution de la politique générale dans le sens d'une extension de la responsabilité des Organismes de transport public de comtés (OTPC) – créés en 1979 pour coordonner les services régionaux de transport public par autobus – aux services ferroviaires régionaux non rentables, selon les principes déjà appliqués par le passé dans un certain nombre de cas. En échange, les OTPC recevaient une compensation sous la forme de subventions de l'État correspondant au déficit d'exploitation de SJ sur ces lignes, et le matériel roulant leur a également été transféré.

La Loi ne faisait pas explicitement mention d'une déréglementation des chemins de fer sous la forme d'une intensification de la concurrence intramodale. Néanmoins, la séparation verticale des infrastructures et de l'exploitation, ajoutée à la responsabilité décentralisée des services régionaux, confiée aux autorités régionales (avec les fonds et le matériel roulant nécessaires), a rendu possible l'adjudication publique de ces lignes par appel d'offres. Certains OTPC avaient déjà mis cette méthode à l'essai pour leurs services d'autobus, à la suite de réformes antérieures dans ce secteur.² Il est donc devenu courant d'y recourir également pour les lignes de chemin de fer régionales, et on a ainsi vu apparaître en 1990, pour la première fois en plus de 40 ans un nouveau venu sur le marché : BK Tåg.

Au début de 1991, le Ministère des transports a estimé qu'un plus grand nombre d'exploitants inciterait l'industrie du rail à utiliser ses ressources de façon plus efficace. A l'époque, beaucoup de responsables politiques craignaient que SJ finisse par disposer d'un pouvoir excessif sur le marché des transports, d'autant plus que sa direction ne souhaitait pas se concentrer sur les services ferroviaires, préférant que SJ reste un conglomérat de transport très diversifié. Après le changement de majorité intervenu au Parlement en septembre de la même année, un nouveau gouvernement de centre-droit s'est fixé pour objectif d'ouvrir davantage les chemins de fer à la concurrence. Il a commencé par recourir davantage à des appels d'offres pour le trafic ferroviaire. Lorsque SJ a renoncé à assumer la responsabilité de l'infrastructure des voies, il a été chargé de se borner à assurer des services ferroviaires *rentables* pour son propre compte. Les services *non rentables* concernaient pour une large part les lignes régionales et relevaient donc des OTPC, et beaucoup de services assurés sur le réseau de grandes lignes interrégionales étaient également non rentables. Depuis 1988, l'État avait assuré ces services grâce à des négociations annuelles avec SJ, au lieu de lui accorder simplement des subventions chaque année pour éponger les déficits. En 1992, à la suite des expériences d'adjudication par appels d'offres des services régionaux, un changement de réglementation a permis également au négociateur de l'État d'utiliser cette méthode pour passer des marchés concernant l'exploitation des lignes interrégionales.

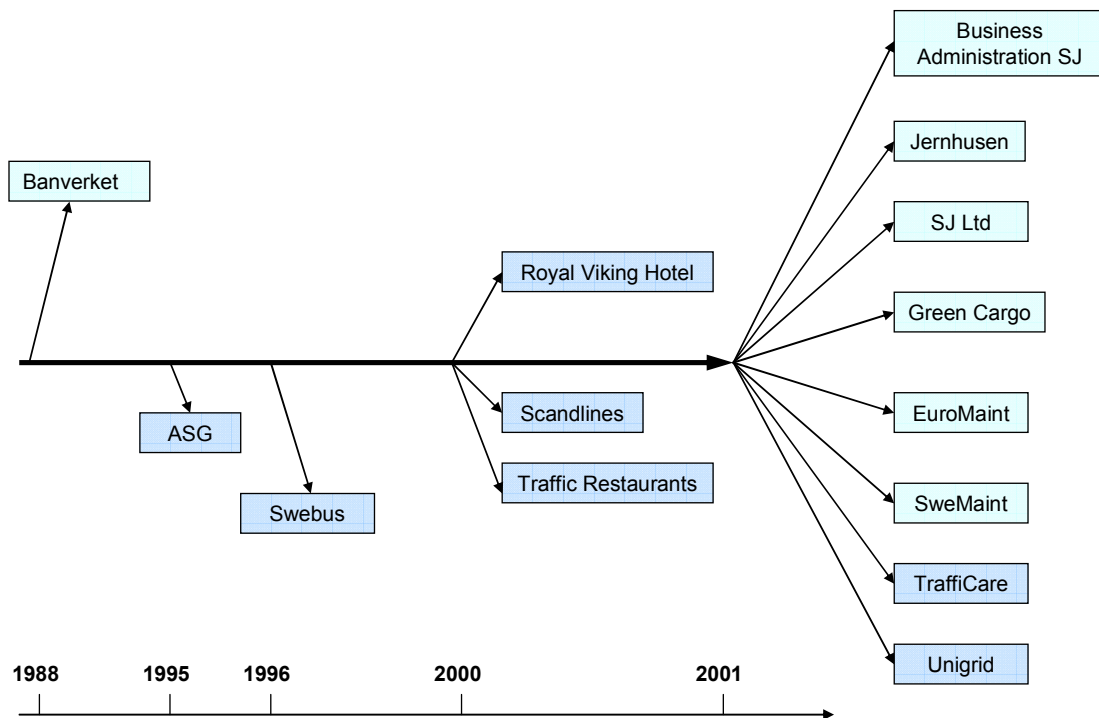
En 1993-94, plusieurs rapports examinant la faisabilité d'une déréglementation de l'ensemble du réseau ont suivi, accompagnés d'un débat politique très animé. En mai 1994, un projet de loi relatif à une déréglementation de grande envergure a été adopté au Parlement, malgré la vive opposition des sociaux-démocrates, du parti de gauche et des syndicats des chemins de fer. En conséquence, lorsque les sociaux-démocrates sont redevenus majoritaires au Parlement à la suite des élections de septembre de la même année, la déréglementation des chemins de fer a été rapidement reportée. Il a été proposé

d'entreprendre plutôt une réforme moins radicale, engagée en juillet 1996. Les fonctions d'allocation de la capacité des voies et de contrôle du trafic ferroviaire ont été transférées de SJ à Banverket, tandis que d'autres installations communes devaient être mises à la disposition des autres exploitants de services ferroviaires à des conditions commerciales mais non discriminatoires. Les OTPC ont vu leurs droits étendus, ce qui leur permet de compenser plus facilement les réductions de l'offre, par SJ, de services ferroviaires interrégionaux par des services régionaux qu'ils exploitent eux-mêmes. En conséquence, la pratique de l'adjudication par appel d'offres s'est étendue à d'autres éléments du réseau ferré. Pour les services marchandises, on a institué le libre accès à l'ensemble du réseau en partant du principe qu'ils pourraient mieux faire face à la concurrence des autres modes de transport s'ils étaient contraints de s'adapter aux besoins du marché. L'accès effectif à la capacité n'a été limité que par une clause de maintien des droits acquis, donnant à un exploitant la priorité pour un horaire qu'il avait utilisé auparavant. Dans la pratique, cette règle n'a pratiquement jamais été appliquée et a été finalement supprimée en 2004.

Un nouveau projet de loi relatif à la politique des transports a été adopté en 1998, et pour tenter d'assurer des conditions plus équitables aux modes de transport concurrents, en particulier pour les marchandises, on a réduit les redevances d'accès aux voies. Pour faciliter l'accès au marché des exploitants de services marchandises en concurrence avec SJ, certaines lignes secondaires restées sous le contrôle de SJ ont été transférées à Banverket. En outre, un nouvel organisme national, Rikstrafiken, a été créé. Il a repris les fonctions de l'ancien négociateur d'État, et il est maintenant responsable du lancement d'appels d'offres pour les services interrégionaux non rentables (y compris pour tous les autres modes de transport public), en vue également d'assurer une meilleure coordination avec les services faisant l'objet d'appel d'offres de la part des OTPC. A la suite d'un afflux de nouveaux exploitants en 2000, un nouveau projet de loi avait pour but d'aider SJ à affronter la concurrence dans ce nouveau contexte et d'assurer à tous les exploitants l'égalité d'accès aux fonctions et aux services. La structure organisationnelle de SJ en tant qu'administration d'entreprise a donc été remplacée en 2001 par plusieurs entreprises publiques concentrant leurs activités sur certains aspects des services ferroviaires. Le service voyageurs a constitué une entreprise (SJ Ltd), le service marchandises, une autre (Green Cargo), et ainsi de suite pour l'immobilier (Jernhusen), la maintenance (EuroMaint) et d'autres activités. Deux services, TrafficCare (nettoyage) et Unigrind (systèmes d'information informatisés) ont fait l'objet d'une privatisation totale quelques mois plus tard. La situation est représentée schématiquement à la figure 1, qui indique également certaines des cessions et séparations qui ont eu lieu au sein de SJ. Dans cette figure, les entreprises et organisations figurant dans des cases bleues pâles sont encore sous le contrôle de l'État, tandis que celles qui sont indiquées dans des cases bleues foncées font maintenant partie du secteur privé.

Depuis le projet de loi de 2000, le processus de modification de la réglementation s'est quelque peu ralenti. Il a été envisagé à plusieurs reprises de supprimer le monopole que conserve SJ Ltd sur les lignes interrégionales rentables, éventuellement en y assurant un libre accès ou tout au moins en les soumettant à une adjudication par appel d'offres.³ Jusqu'à maintenant, le gouvernement social-démocrate a refusé d'agir en ce sens, estimant qu'il fallait attendre de voir les effets des réformes déjà mises en oeuvre. En 2003, l'État avait dû intervenir en transférant d'autres entreprises publiques à SJ Ltd une grosse somme (1.8 milliards de couronnes) pour lui éviter la faillite.⁴ Il était alors devenu évident que la réforme que constituait la scission de SJ en plusieurs entreprises distinctes n'avait pas bénéficié d'un financement suffisant, mais aussi que plusieurs des marchés de SJ concernant les services voyageurs sur des lignes régionales et interrégionales n'étaient pas du tout rentables du fait que SJ avait attribué des marchés à des soumissionnaires dont les offres étaient insuffisantes.

Figure 1. Séparation de l'administration des divers services de SJ, 1988-2001



Source : Rapports annuels de SJ.

Les réformes les plus récentes ont porté sur la modernisation de la législation et de la réglementation en vue de mettre en place un cadre réglementaire conforme aux directives de l'Union européenne. A la suite du premier paquet ferroviaire de la Commission européenne, une nouvelle loi et une nouvelle réglementation relatives aux chemins de fer sont entrées en vigueur en juillet 2004, et une nouvelle Agence des chemins de fer suédois a été créée.⁵ Un nouveau projet de loi relatif à la politique des transports est actuellement en préparation. Une importante question concerne la façon dont la Suède devrait se préparer à une future décision sur le troisième paquet ferroviaire de la Commission européenne, et à la perspective d'une ouverture des services ferroviaires internationaux de voyageurs entre les États membres à partir de 2010.

Le réseau ferré suédois en 2005

Les acteurs et leurs rôles

Le marché des chemins de fer suédois est actuellement structuré de telle manière que l'organisme national *Banverket* contrôle les infrastructures ferroviaires de l'État et en assure la maintenance. Du fait que celles-ci représentent environ 80 % de l'ensemble des lignes de chemin de fer, Banverket est le principal propriétaire d'infrastructures ferroviaires.⁶ Des autorités régionales possèdent deux lignes, essentiellement dans la région de Stockholm. Par ailleurs, plusieurs lignes secondaires appartiennent à des usines et à des municipalités. Le financement de Banverket est assuré principalement par des subventions de l'État dont le montant est fixé par le Parlement pour des périodes pluriannuelles, mais cet organisme perçoit également les redevances d'accès payées par les exploitants pour l'utilisation des voies. Fondamentalement, celles-ci ne sont censées correspondre qu'au coût marginal de

l'exploitation et de l'entretien des voies pour Banverket. En 2004, ces redevances ont représenté au total 426 millions de couronnes de recettes, soit 11 % du montant total des fonds consacrés par Banverket à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures.⁷ Le gouvernement et le Parlement ont confié à Banverket la responsabilité globale du développement du secteur ferroviaire, s'étendant également au réseau de lignes de tramway et de métro.

Au sein de Banverket, le Service du trafic ferroviaire contrôle tous les mouvements des trains sur le réseau ferré suédois. Il est également chargé d'aider les exploitants à mener leurs activités dans de bonnes conditions. On s'efforce de résoudre les problèmes qui se posent en prenant en compte dans toute la mesure du possible et sans discrimination les aspirations des exploitants. Du fait des problèmes de capacité existant sur une grande partie du réseau, Banverket tente d'optimiser les horaires en fonction du délai le plus court possible pour un trajet donné et attribue ainsi à chaque exploitant certains créneaux, à partir de quoi on établit l'horaire des trains au niveau national.

Il existe au total environ 500 gares où s'arrêtent les trains de voyageurs. Il s'agit souvent de simples arrêts (sous le contrôle de Banverket), sans installations ni bâtiments spéciaux pour voyageurs. De nombreux arrêts (équipés ou non d'installations pour voyageurs) sont contrôlés et entretenus par les autorités régionales et ne sont utilisés que pour des services locaux et régionaux. Environ 170 gares sont équipées d'installations situées sur des terrains spécialement aménagés. Parmi elles, 150 appartiennent à Jernhusen, entreprise publique créée partir de l'ancien service immobilier de SJ. On compte par ailleurs un grand nombre d'installations et de terminaux utilisés pour les services de marchandises et qui appartiennent à plusieurs entités différentes. Jernhusen est le principal propriétaire des locaux utilisés pour l'entretien du matériel roulant.

L'Agence des chemins de fer suédois est un organisme clé de création récente. Créée à partir de l'ancienne Inspection des chemins de fer, cette agence s'est vu confier les tâches relatives à la sécurité des réseaux de chemins de fer, de métro et de tramway. Elle a également été chargée de nouvelles fonctions consistant par exemple à veiller à ce que le montant des redevances à payer pour l'utilisation des infrastructures soit fixé hors concurrence et de façon non discriminatoire. Il en va de même pour les quotas de capacité et la prestation de services. Tout exploitant désireux d'assurer des services ferroviaires sur le réseau ferré suédois doit demander une licence à l'Agence des chemins de fer.

Les OTPC jouent un rôle important sur le marché car ils assurent la plus grande partie de la passation des marchés relatifs aux services ferroviaires. D'une façon générale, ils fournissent également à leurs exploitants le matériel roulant nécessaire. Certains OTPC possèdent collectivement une société de matériel roulant, Transitio, ce qui leur permet de gérer une grande partie du parc de matériel ferroviaire utilisé pour les trains de voyageurs sur les lignes régionales. Les entreprises en concurrence pour les services interrégionaux pour lesquels Rikstrafiken lance des appels d'offres peuvent louer des véhicules auprès de la société ASJ (vestige du service administratif de SJ), qui s'occupe des contrats de location de matériel roulant. SJ Ltd et Green Cargo louent également des véhicules auprès d'ASJ, qui joue donc à plusieurs égards le rôle d'une société de matériel roulant. Les exploitants de services marchandises doivent généralement disposer de leur propre matériel roulant. Le marché des véhicules à marchandises est relativement développé, sauf peut-être pour les locomotives. Les véhicules sont plus normalisés que le matériel roulant pour trains de voyageur, et des propriétaires privés indépendants opèrent sur ce marché depuis plusieurs décennies.

Plusieurs autres entreprises assurent divers services de soutien aux exploitants et à d'autres organismes. Certaines découlent de la transformation de SJ en entreprises privées, d'autres d'un démantèlement antérieur, et d'autres encore sont des nouveaux venus sans rapport avec la transformation de SJ. L'une des principales entreprises de la première catégorie est EuroMaint, entreprise publique chargée de la maintenance des véhicules ferroviaires. Celle-ci contrôle un peu

moins de 50 % de ce marché. Des exploitants qui assurent des services à la fois d'exploitation et de maintenance et des fabricants comme Bombardier et Alstom sont des concurrents importants. Alstom a fait son apparition en Suède en se faisant attribuer des marchés relatifs à la livraison de nouveaux trains. Une autre entité assurant des services de maintenance est SweMaint, entreprise publique s'occupant principalement de véhicules de transport de marchandises. Plusieurs entreprises étrangères se préparent à offrir des services de maintenance sur le marché suédois. Il faut signaler notamment Mantena (filiale de NSB), le service technique de DSB (qui souhaite s'implanter plus solidement dans la partie suédoise de la région de l'Öresund), et DB, qui s'est déclaré très désireux de s'implanter en Suède.

TraffiCare (sous le contrôle d'ISS) assure des services terminaux comme le nettoyage (après avoir également assuré des services d'aiguillage). L'ancienne entreprise Unigrad (qui fait maintenant partie de Cap Gemini Ernst & Young et de la société norvégienne EDB Teamco) assure des services dans le domaine des TI. L'existence de Trafficare, tout comme celle d'Unigrad, découle de la transformation de SJ en plusieurs entreprises privées.

Actuellement, une vingtaine de sociétés d'exploitation ferroviaire (le plus souvent très petites) utilisent les infrastructures ferroviaires publiques. En ce qui concerne le trafic voyageurs, l'entreprise publique SJ Ltd reste le principal exploitant, mais des entreprises privées comme Connex, Citypendeln et Tågkompaniet sont des concurrents importants. BK Tåg en était un autre jusqu'à une date récente (l'entreprise a fait faillite en mars 2005). Arriva a participé à quelques appels d'offres et très récemment (février 2006), s'est vu attribuer dans le sud du pays un marché relatif à un réseau de trains de banlieue qu'elle a commencé à exploiter en juin 2007.⁸ En voyageurs-km, SJ Ltd contrôlait 74 % du marché des services ferroviaires toutes catégories confondues en 2004, et respectivement 88 % et 54 % de celui des grandes lignes (plus de 100 kilomètres) et des petites lignes (moins de 100 kilomètres).⁹

Green Cargo, constitué à partir de l'ancien service marchandises de SJ, est le principal exploitant de services de transport ferroviaire de marchandises, avec 74 % de ce marché sous son contrôle en 2004.¹⁰ Comme SJ, Green Cargo est une entreprise publique à 100 %. Malmtrafik AB, qui assure le transport de minerai sur la Iron Ore Line, est le deuxième exploitant par ordre d'importance. Il s'agit d'une filiale de la compagnie minière LKAB, et c'est également une entreprise publique. TGOJ est un autre exploitant important de services de marchandises, mais c'est une filiale de Green Cargo. Bien qu'il existe plusieurs autres petits exploitants de services de marchandises, quelques-uns seulement (comme le service marchandises de BK Tåg's qui a survécu à la faillite du service voyageurs, et Hector Rail, de création récente), sont effectivement en concurrence avec Green Cargo et TGOJ pour les mêmes marchés.

L'État conserve une place très importante dans le secteur ferroviaire suédois et joue divers rôles en ce qui concerne les questions relatives à la politique du rail et des transports. Il est propriétaire de SJ Ltd, Green Cargo, Jernhusen, EuroMaint, SweMaint et d'autres sociétés, avec toutes les responsabilités que cela implique. L'État est également responsable des investissements dans les infrastructures ferroviaires et de l'entretien de celles-ci par l'intermédiaire de Banverket, et des questions d'audit, de sécurité et de réglementation par l'intermédiaire de l'Agence des chemins de fer. En outre, c'est lui qui veille à créer les conditions fondamentales relatives à la concurrence et à l'exploitation des entreprises, et en l'occurrence à fixer les règles du jeu sur le marché des chemins de fer. C'est par ailleurs l'État qui définit la politique nationale à long terme en matière de transports. Il n'est pas simple pour lui de jouer autant de rôles parfois difficiles à concilier.

Adjudication par appel d'offres des services ferroviaires suédois

Vue d'ensemble

Comme il ressort clairement du processus historique de réforme décrit plus haut, la procédure d'adjudication par appels d'offres joue maintenant un rôle dominant sur le marché des services ferroviaires de voyageurs car elle est appliquée à presque toutes les lignes non rentable, qui constituent maintenant la majorité de l'ensemble des lignes de chemins de fer. Le seul marché des transports ferroviaires sur lequel SJ AB détient encore un monopole garanti par l'État est celui des services interrégionaux de voyageurs dont l'exploitation est jugée potentiellement rentable (c'est-à-dire, en principe les lignes importantes entre Stockholm et d'autres grandes villes). (Voir tableau 1).¹¹

Sur le marché des services de voyageurs, la concurrence porte surtout sur l'accès aux voies. Une fois qu'un appel d'offres a abouti à l'attribution d'un marché, l'adjudicataire devient l'unique prestataire des services spécifiés durant la période du marché. Le modèle actuel de marchés publics est à mi-chemin entre un concours de beauté et des enchères fermées inversées suivant lesquelles le marché est attribué au soumissionnaire le moins disant. Le prix de soumission est toujours très important, mais en général, le soumissionnaire doit également répondre à d'autres critères, à savoir montrer qu'il se conforme à des normes en matière de compétence et qu'il est prêt à régler les problèmes d'ordre qualitatif. Dans ce cadre, deux principaux types alternatifs de marchés sont en usage, et l'on utilise l'un plutôt que l'autre selon que les services font l'objet d'appels d'offres lancés par les OTPC régionaux ou l'organisme national Rikstrafiken.

Tableau 1. **Système réglementaire applicable au secteur ferroviaire suédois en 1988 et 2005**

Part de marché	1988	2005
Services voyageurs		
Régionaux (non rentables)	SJ détient un monopole et reçoit des subventions	Adjudication par appels d'offres (concurrence pour les voies)
Interrégionaux (non rentables)	SJ détient un monopole et reçoit des subventions	Adjudication par appels d'offres (concurrence pour les voies)
Interrégionaux (rentables)	SJ détient un monopole	SJ détient un monopole
Services marchandises	SJ détient un monopole	Accès libre à toutes les lignes (concurrence sur les voies)

Services régionaux acquis par des OTPC

Dans le cas des services gérés par des OTPC, les marchés basés sur les coûts bruts prédominent. Les exploitants tentent d'obtenir le minimum de subvention nécessaire pour couvrir les coûts (y compris des bénéfices) d'exploitation des services. Les OTPC sont chargés de la planification et de la commercialisation des services et fixent généralement les tarifs et reçoivent également le produit total de la vente des billets pendant la durée du contrat. L'exploitant reçoit parfois une part de ces recettes pour encourager des gains d'efficacité. Autrement, on recourt souvent à des systèmes de pénalités en cas de retard, etc. La durée des contrats est comprise entre 3 et 5 ans, mais il existe souvent une clause permettant de la prolonger de 1 à 3 ans si les rapports sont satisfaisants.

Dans les premiers temps (1989-90) de la gestion décentralisée des services ferroviaires par les OTPC, quelques-uns seulement de ces derniers ont effectivement recouru à des appels d'offres pour passer des marchés avec un exploitant de services ferroviaires. Ces appels d'offres n'ont pas été

strictement conformes à la réglementation en la matière, du moins par rapport aux directives adoptées ultérieurement par la Communauté européenne. Certains OTPC ont simplement choisi de négocier un marché à long terme avec SJ, en dehors de toute procédure d'adjudication. Bien que la plupart de ces premiers contrats aient été ensuite remplacés par de nouveaux contrats attribués sur appel d'offres, certaines lignes régionales n'ont toujours pas fait l'objet d'une adjudication.

En raison des différences existant d'un OTPC à l'autre au niveau des méthodes et de la durée des marchés, pendant quelques années, le nombre d'adjudications de services ferroviaires régionaux de voyageurs par appels d'offres a été très faible, ce qui limite le marché ouvert à une concurrence effective. Le tableau 3 de la section suivante indique les dates auxquelles les lignes ont fait l'objet d'un ou plusieurs appels d'offres depuis l'adoption de cette procédure en 1989.

Services interrégionaux acquis par l'État

Les marchés basés sur le coût net constituent l'autre type de marché auquel recourt généralement Rikstrafiken pour les marchés portant sur des services interrégionaux. Rikstrafiken doit prévoir à la fois les coûts et le produit de la vente de billets durant la période du marché (ce qui implique pour le soumissionnaire davantage de risques que dans le cadre des marchés basés sur les coûts bruts), en tentant d'obtenir le minimum de subvention nécessaire pour combler le déficit. Durant la période du marché, l'exploitant collecte le produit de la vente des billets, et il a généralement davantage de latitude pour influencer les services que dans le cadre d'un marché basé sur les coûts bruts. Néanmoins, les niveaux des prix, l'offre minimum et les critères de qualité doivent être respectés en fonction du contrat. Ces paramètres jouent également un rôle dans l'évaluation des soumissionnaires participant à un appel d'offres. Lorsque l'on utilise de multiples critères d'évaluation, ceux-ci font maintenant l'objet de coefficients de pondération préétablis pour permettre au soumissionnaire de calculer l'intérêt global que présente son offre (ce que Rikstrafiken ne faisait pas dans le passé). Les périodes de marché sont actuellement de 5 ans.

Avant la création de Rikstrafiken en 1999, les adjudications publiques étaient effectuées par un négociateur spécial, puis par une délégation contractante. Ces "autorités" comprenaient un très petit nombre de personnes aux pouvoirs assez limités. Généralement, ces adjudications débouchaient chaque année sur des marchés d'une durée parfois inférieure à un an. Cela tient à ce que l'État n'a pas pris d'engagements à long terme quant au maintien de ces services subventionnés. Il n'a été possible de conclure des marchés portant sur des périodes plus longues (jusqu'à 5 ans) que s'il en résultait une réduction des coûts pour l'État ou une amélioration des services voyageurs. Initialement, la soumission des offres était souvent suivie d'un processus de négociation assez long entre l'acheteur et les soumissionnaires.

Durant les années 1990, SJ était censé fournir à des concurrents potentiels des ressources comme du matériel roulant et assurer leur accès aux gares et aux bâtiments des terminaux, ne leur faisant payer pour cela que l'équivalent de ses prix internes (entre ses services). En réalité, il était difficile à l'entité contractante de se mettre d'accord avec SJ sur ces prix, ce qui ne permettait guère aux concurrents de soumettre des offres détaillées et compétitives. A mesure que davantage de fonctions et de ressources étaient transférées de SJ à Banverket et à d'autres organismes, la transparence s'est améliorée progressivement.

Rikstrafiken est un organisme créé *ex nihilo* et qui compte, parmi son personnel, peu de personnes ayant une expérience des appels d'offres. Cela l'a contraint à prolonger plusieurs marchés sans adjudication appropriée et à conclure certains marchés à très court terme avant de pouvoir lancer des appels d'offres comme il le fait aujourd'hui. Ses prédécesseurs s'occupaient surtout d'appels d'offres relatifs aux services ferroviaires, mais le nouvel organisme a centré de plus en plus ses

activités sur les services aériens. Certaines des lignes gérées par des OTPC ont été incorporées dans les appels d'offres de Rikstrafiken pour assurer une meilleure coordination entre les services régionaux et interrégionaux. Le tableau 3 qui figure dans la section suivante donne une vue d'ensemble des lignes de chemin de fer pour lesquels Rikstrafiken lance des appels d'offres.

Tableau 2. **Chronologie de l'apparition de nouveaux arrivants résultant d'une adjudication par appels d'offres**

Année	Services voyageurs ayant fait l'objet d'un appel d'offres lancé par un OTPC	Services voyageurs ayant fait l'objet d'un appel d'offres lancé par l'État
1990	BK Tåg ¹	
1995	Sydtåg ²	
1998	Linjebuss/Connex	
	BSM Järnväg ³	
1999		A-Train (Arlanda Express) ⁴
2000	Citypendeln ⁵	Sydvästen ⁶
	Tågkompaniet	Tågkompaniet
		BSM Järnväg ³
2003	Roslagståg ⁷	Connex
		BK Tåg ¹
2006	Stockholmståg ⁸	
2007	Arriva ⁹	

1. A fait faillite en 2005. Service voyageurs repris par Merresor et SJ.

2. A fait faillite en 1997. Service voyageurs repris par BK Tåg.

3. BSM Järnväg a été racheté par BK en 2000.

4. Suite à un appel d'offres relatif au projet CET (1993-94) concernant la desserte de l'aéroport d'Arlanda.

5. Coentreprise de Via GTI (maintenant Keolis), Go-Ahead (jusqu'à mai 2000) et BK Tåg (jusqu'en janvier 2003). Sortie prévue en juin 2006 après un résultat négatif à l'appel d'offres.

6. Coentreprise de BK Tåg, Via GTI et Go-Ahead. Sydvästen a fait faillite en avril 2000. Services repris par SJ (Linx).

7. Coentreprise de Tågkompaniet et DSB (Chemins de fer danois).

8. Coentreprise de SJ et Tågkompaniet. Entrée sur le marché prévue en juin 2006.

9. Entrée sur le marché prévue en juin 2007.

Évolution du nombre de nouveaux venus et de soumissionnaires

Le recours à l'adjudication par appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux de voyageurs à partir de 1989 a eu pour effet immédiat l'apparition de BK Tåg dans le comté de Jönköping et ses environs en 1990. Pendant deux ans, cette entreprise est restée le seul nouveau venu et l'unique concurrent véritable de SJ. Ce n'est qu'en 1995 qu'un autre petit exploitant s'est taillé une part du marché. Bien qu'il fasse l'objet d'appels d'offres depuis 1992, le marché des services interrégionaux n'a vu apparaître des exploitants concurrents qu'en 2000. Comme on l'a vu, ces appels d'offres ont impliqué de longues négociations et chaque fois que des concurrents sont apparus, SJ a habituellement révisé son offre en baisse pour empêcher d'autres exploitants d'accéder au marché. Ils

n’y ont accédé qu’après que l’on a retiré à SJ certaines des fonctions courantes dans le secteur des chemins de fer et que l’organisme acheteur et l’État ont établi un catalogue approprié de véhicules (voir tableau 2).

En dehors du nombre de nouveaux venus, nous pouvons nous faire une idée plus claire de la concurrence effective que suscite les appels d’offres portant sur les services ferroviaires en Suède en examinant le nombre de soumissionnaires actifs au fil des ans. Bien qu’incomplet, le tableau 3 offre une vue d’ensemble – portant sur 91 appels d’offres lancés entre 1989 et 2005 – dans laquelle une distinction est faite entre les appels d’offres lancés par des OTPC régionaux d’une part, et ceux lancés pour les lignes interrégionales par l’État. D’une façon générale, le nombre de soumissionnaires est faible (à quelques exceptions près), et il n’est le plus souvent que de 2 ou 3 par appel d’offres. En moyenne, les appels d’offres des OTPC ont attiré plus de soumissionnaires (2 ou 3) que ceux de l’État (1 ou 2). Certaines années, il n’y a le plus souvent qu’un seul soumissionnaire (SJ, dans la plupart des cas), ce qui indique que la concurrence ne joue pas suffisamment. Six des 37 appels d’offres gérés par des OTPC n’ont fait l’objet que d’une seule offre, mais dans le cas des appels d’offres lancés par l’État, le nombre de ceux auxquels un seul soumissionnaire a répondu a été de 26 sur 54, ce qui est considérable. Les données figurant au tableau 3 sont également présentées dans un diagramme sur la fréquence (figure 2).

Effets au niveau des subventions

On ne dispose guère de données sur les réductions de subventions résultant d’appels d’offres lancés par les OTPC, pour une part en raison des difficultés qu’il y a à comparer des niveaux de subvention dans des contextes différents. Les exemples actuellement disponibles figurent au tableau 4. D’une façon générale, les réductions des subventions ont été de l’ordre de 20 % durant la première série d’appels d’offres. Pour les services faisant l’objet d’appels d’offres lancés par l’État, de fortes réductions ont été opérées au cours des deux premières années, malgré l’absence d’un nouvel arrivant effectif. Par la suite, il y a eu une période pendant laquelle les appels d’offres ont impliqué des subventions stables. Lorsque plusieurs entreprises nouvelles ont finalement été en mesure de se faire attribuer ces marchés en 1999, de fortes réductions (28%) supplémentaires des subventions ont été enregistrées.

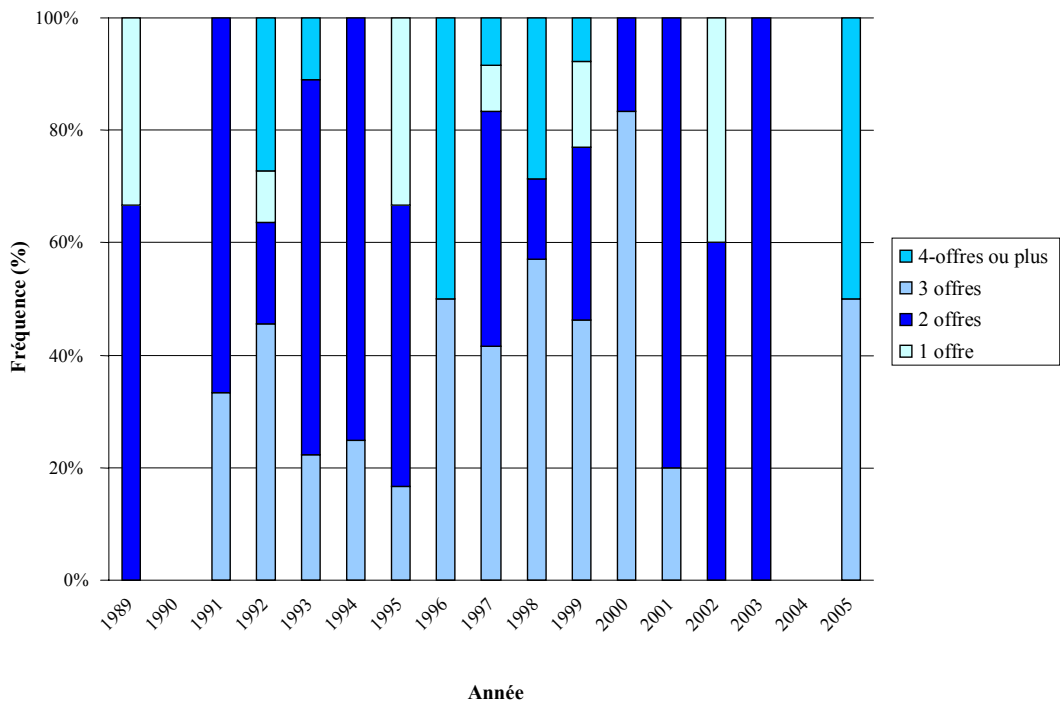
Innovations et améliorations des pratiques

Les réformes de la réglementation applicable au réseau ferré suédois ont été accompagnées de différentes formes d’innovation : trains neufs et/ou modernisés, nouveaux modes d’organisation de la main-d’œuvre et des services ferroviaires. Dans certains cas, ces innovations et ces pratiques améliorées ont été directement liées au lancement d’appels d’offres et à l’apparition de nouveaux arrivants, tandis que d’autres innovations se seraient peut-être produites de toutes façons.

Table 3. Tableau chronologique indiquant le nombre d'offres pour chaque appel d'offres

Ligne	Année de l'appel d'offres																
	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Lignes faisant l'objet d'appels d'offres lancés par des OTPC																	
Lidingöbanan				4				1									
Saltsjöbanan				4													
Nockebybanan				4						5							
Roslagsbanan									4					2			
T-bana blå (Métro)					3												
T-bana röd (Métro)						2											
T-bana grön (Métro)							1										
Pendeltågen (Trains de banlieue)										4							6
Upptåget			1									4					3
Länstågen Småland	3				2				3				2				
Nässjö-Jönköping			2														
Nässjö-Tranås							2										
Österlenaren							2			1							
Malmö-Ystad	2																
Pågatågen (Trains de banlieue)																	5
Bohusbanan															2		
Viskadalsbanan	2																
Kinnekullebanan					2						2			3			
Västerdalsbanan			2			2		4									
Ludvika-Fagersta-Avesta									1								
Tåg i Bergslagen												1					3
X-tåget												3					
Nombre d'appels d'offres	3	0	3	3	3	2	3	2	3	3	3	1	1	2	1	0	4
Nombre moyen d'offres	2.3		1.7	4.0	2.3	2.0	1.7	2.5	2.7	3.3	3.0	1.0	2.0	2.5	2.0		4.3
Lignes faisant l'objet d'appels d'offres lancés par l'État																	
Vättertåg				2	2				1		2	2					
Västtåg													2				
Kust-till-Kust				2	2				1		1	1	1				
Mora-Borlänge				3					2								
Bergslagen				1					2		1						
Västerås-Eskilstuna-Kholm				1	2						1						
Östersund-Storlien				1	2	1	3		2	1	1			2			
Norrlandstågen				1	1	2	2		1	1	2	1	2	2			
Mittlinjen							3		2	2	2	1	2				
Uddevalla-Herrljunga-Västerås				1	1				1		1	1					
Karlstad-Göteborg									2	1	1						
Västkustbanan											3						
Stångådals- och Tjustbanan														3			
Nombre d'appels d'offres	0	0	0	8	6	2	3	0	9	4	10	5	4	3	0	0	0
Nombre moyen d'offres				1.5	1.7	1.5	2.7		1.6	1.3	1.5	1.2	1.8	2.3			
Nombre d'appels d'offres (total)	3	0	3	11	9	4	6	2	12	7	13	6	5	5	1	0	4
Nombre moyen d'offres (total)	2.3		1.7	2.2	1.9	1.8	2.2	2.5	1.8	2.1	1.9	1.2	1.8	2.4	2.0		4.3

Figure 2. Fréquence relative des différents nombres de soumissionnaires



Source : Communiqués de presse et information supplémentaire des OTPC, Rikstrafiken et exploitants de services ferroviaires.

Après son apparition sur le marché en 1990, BK Tåg s'est occupé très activement du remplacement de certains types de matériel ferroviaire par des pièces d'autobus plus normalisées. L'élément peut-être le plus important a été l'adoption de moteurs d'autobus qui se sont révélés mieux adaptés au climat suédois, plus rationnels d'un point de vue écologique, et plus économique à utiliser et à entretenir. Des habitudes et des conditions de travail nouvelles ont également été introduites par BK Tåg, et c'est ainsi que les conducteurs ne s'occupent pas seulement de la conduite des trains, mais se soucient également de question de consommation de combustible et de nettoyage. Ces changements peuvent être considérés comme mineurs, mais ils avaient néanmoins été jugés impossibles à mettre en oeuvre sous le régime de SJ. Les nouvelles conditions de travail ont été plus faciles à adopter par BK Tåg en partie parce que l'entreprise disposait d'une grande latitude pour choisir son personnel lorsqu'elle est entrée en activité. SJ est parvenu ultérieurement à reproduire plusieurs bons exemples.

Tågkompaniet apparaît comme un autre novateur parmi les nouveaux venus. En reprenant les services de trains de nuit à destination du nord du pays en 2000, cette entreprise a réorganisé quelque peu la structure de ses frais généraux, sous-traitant tout ce qui ne lui paraissait pas absolument nécessaire de conserver en interne. Elle a également innové au niveau de la tarification et du développement de son propre système de réservation.

La responsabilité décentralisée des lignes régionales de voyageurs, suivant laquelle ces dernières sont gérées par les mêmes autorités que celles qui sont responsables des services publics d'autobus, semble avoir assuré une meilleure coordination des services ferroviaires régionaux avec les services

d'autobus. Si l'on y ajoute le fait que de nombreux OTPC sont fermement résolus à développer les services ferroviaires régionaux, cela a probablement joué un rôle important dans l'évolution positive des déplacements.

Tableau 4. Exemples d'effets des appels d'offres sur les subventions

Lignes rachetées par des OTPC (lignes régionales)	Nombre d'appels d'offres	Année	Effet sur les subventions
Réseau du comté de Jönköping, etc.	1	1989	-21%
	2	1993	-25%
	3	1997	Légère augmentation
Ystad-Simrishamn	1	1995	-18%
	2	1998	-10%
Herrljunga-Hallsberg	1	1994	-10%
	2	1999	-3%
	3	2002	Légère augmentation
Borlänge-Malung	1	1991	n.c.
	2	1994	-20%
	3	1996	Effet limité
Uppsala-Tierp	1	1991	n.c.
	2	1999	-20%
Stockholm, trains de banlieue	1	1998	-32%
	2	2005	+10%
Lignes rachetées par l'État (lignes interrégionales)	Nombre d'appels d'offres	Année	Effet sur les subventions
Ensemble des lignes	1-2	1992-93	-21%
	3-6	1994-98	Pas d'augmentation
	7	1999	-28%
Nord du pays	7	1999	-20%
	10	2002	-42%

Ces dix dernières années, cinq nouveaux types de trains de voyageurs ont été introduits : le train de l'Öresund, le Regina, le train d'Arlanda, le X40 et le X60. Les innovations les plus importantes concernant les trains empruntant le pont de l'Öresund ont été du matériel de signalisation multiple embarqué, la capacité d'opérer en utilisant le courant électrique sur les réseaux danois et suédois, et l'accès direct à un wagon par rame. La caractéristique la plus remarquable du train régional Regina est son aménagement en rangées de cinq sièges. Le nouveau train qui assure la liaison entre Stockholm et l'aéroport d'Arlanda (Arlanda Express) permet un accès direct à tous les wagons à partir d'un quai de type classique, et il atteint une vitesse maximum supérieure à 200 km/h. Cet ensemble de caractéristiques était entièrement nouveau lorsque le train a été conçu au milieu des années 1990, à la suite d'un appel d'offres portant sur un projet CET en 1994. Le X40 est un train à deux étages que l'on a commencé à utiliser pour desservir la région du Mälardalen en 2005. Sa caractéristique nouvelle est sa configuration à deux étages. Le X60 est le nouveau train utilisé pour la desserte de la banlieue de Stockholm. Ses caractéristiques les plus remarquables sont le décloisonnement et l'absence de portes entre les wagons. Comme l'Arlanda Express, il permet également un accès direct à tous les wagons.

Depuis la transformation de SJ en plusieurs entreprises privées et la création de la société de maintenance distincte Euromaint, il est devenu évident que les contrôles de la maintenance et de la

sécurité, en particulier pour les trains X2, ont pris du retard au sein de l’entreprise intégrée. Le nouvel organisme comprenant diverses entités a aidé à trouver une solution rapide à ces problèmes de sécurité avant qu’un accident mortel ne se produise.

Problèmes connexes

Bien que les réformes des chemins de fer suédois et l’introduction d’un système d’appel d’offres aient eu plusieurs effets positifs, un certain nombre de problèmes subsistent, particulièrement en ce qui concerne l’avenir.

Faible nombre des offres

Nous avons déjà signalé le nombre relativement limité des entreprises participant à des adjudications par appels d’offres. Au moins trois soumissionnaires sont probablement nécessaires pour appliquer une procédure d’adjudication efficace et faire jouer la concurrence dans de bonnes conditions. Dans le passé, on comptait couramment au moins deux soumissionnaires dans le cas des appels d’offres lancés en Suède. En outre, des entreprises comme SJ et Tågkompaniet ont commencé dans certains cas à soumissionner conjointement (comme dans le cas du second appel d’offres lancé récemment pour les lignes de la banlieue de Stockholm). En 2005, le nombre moyen de soumissionnaires a augmenté. On ne sait toujours pas s’il faut y voir le début d’une nouvelle tendance, d’autant plus que la plupart de ces appels d’offres ont concerné un grand réseau et sont censés attirer davantage de concurrents internationaux que les autres.

Offres hautes et basses et non exécution des marchés

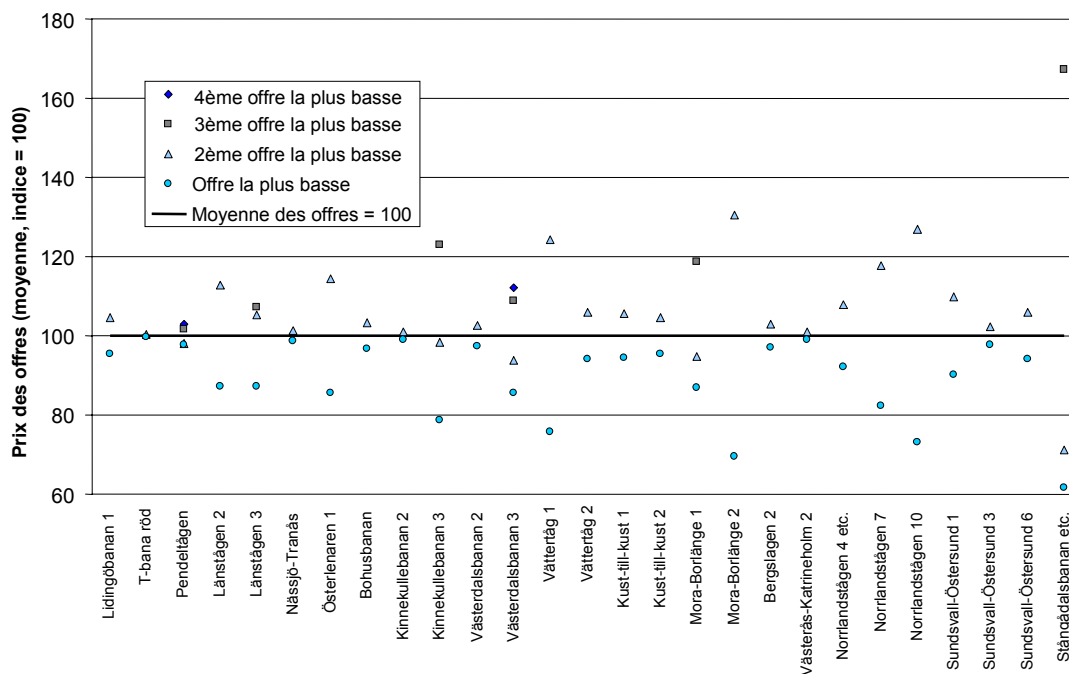
La non exécution des marchés constitue un problème courant. En pareil cas, les usagers sont pénalisés par la désorganisation des services, la diminution du nombre de trains ou leur remplacement par des autobus. Certaines perturbations se sont produites lorsque Sydvästen a fait faillite en avril 2000 à la suite d’une offre à “zéro-subsvention” dans le cadre de l’adjudication de la West Coast Line. Citypendeln s’est heurté à d’énormes problèmes au début de 2000 lorsqu’elle a repris les services des lignes de banlieue de Stockholm à SJ. En janvier 2005, Connex a supprimé certains trains sur les lignes desservant le nord du pays après des négociations avec Rikstrafiken, et ce pour deux raisons. Connex a enregistré des pertes du fait d’une offre exagérément optimiste (impliquant une réduction de 42 % des subventions) et Rikstrafiken a dû réduire les subventions après quelques appels d’offres très coûteux pour des services de transport aérien de voyageurs.¹² Au total, on a supprimé un train quotidien sur trois et une bonne partie de l’intérieur de la Suède a perdu une liaison ferroviaire directe avec le nord du pays. La faillite de BK Tåg’s en mars 2005 a également causé certaines turbulences. Le réseau interrégional dans l’est du Småland a été réaménagé, et une ligne de chemins de fer a été remplacée par une ligne d’autobus.

Des grandes aussi bien que des petites entreprises ont soumis des offres anormalement basses qui ont posé pour elles des problèmes économiques. Les raisons pour lesquelles des offres basses et même prédatrices sont soumises sont décrites plus en détails dans une étude antérieure.¹³ Nous avons également constaté l’apparition de quelques offres anormalement *élevées* de deux ou trois fois supérieures à l’offre retenue. La figure 3 indique l’écart entre les différentes offres (pour les appels d’offres auxquels ont participé au moins deux soumissionnaires). Les premières observations indiquent qu’en Suède, les grandes entreprises ont davantage tendance que les petites à soumettre des offres très basses ou très élevées.¹⁴ D’un point de vue socio-économique, le choix d’une offre très élevée entraînerait des pertes économiques plus grandes que celui d’une offre basse. Si une offre élevée est retenue, il en résulte un transfert direct de ressources économiques à l’entreprise qui emporte le marché. Si l’offre est basse, c’est cette entreprise qui supporte les plus grandes pertes, et les

voyageurs et la société dans son ensemble peuvent être perdants si le marché est abandonné ou mal géré. Même si une offre très élevée a moins de chances de déboucher effectivement sur l'attribution d'un marché, elle peut néanmoins influencer sur la position des autres offres, du fait que celles-ci sont généralement évaluées les unes par rapport aux autres.¹⁵ Les entreprises peuvent donc commencer à en tirer parti d'un point de vue stratégique. Rikstrafiken a reconnu que cela risquait de poser un problème pour les futurs appels d'offres.¹⁶

En principe, la cessation d'activité ou la faillite sont les deux seules options possibles pour une entreprise ayant conclu un marché non rentable. Cela s'est clairement produit à deux reprises en Suède, dans le cas de Sydvästen en 2000 et celui de BK Tåg en 2005. SJ s'est efforcé de mettre fin à un marché non rentable à Bergslagen, mais a dû s'y tenir pendant toute la durée du marché. Après avoir soumis plusieurs offres excessivement optimistes, SJ a été proche de la faillite en 2002-2003, et a dû sa survie essentiellement à une injection de fonds publics.

Figure 3. **Écart entre les offres (par rapport à la moyenne des offres) dans le cadre des appels d'offres relatifs aux services ferroviaires de voyageurs, 1992-2003**



Source : Communiqués de presse et information supplémentaire des OTPC, Rikstrafiken et exploitants de services ferroviaires.

Comportement monopolistique de SJ

SJ est parvenu à maintenir à plus de 90 % sa part du marché des services ferroviaires de voyageurs au cours de la première décennie écoulée après le recours aux appels d'offres à partir de 1989. Dans le cas des appels d'offres de 1998-99 (prenant effet en janvier 2000), l'entreprise a perdu deux marchés importants, portant l'un sur les trains de banlieue de Stockholm, et l'autre sur les trains de nuit à destination du nord de la Suède. SJ s'est efforcé à plusieurs reprises de protéger sa part de marché en adoptant un comportement agressif sur le plan stratégique. En 2000, SJ a été condamné à

payer une amende et a versé des dommages-intérêts considérables à BK Tåg après un procès engagé contre l'organisme suédois responsable suédois de la concurrence. L'affaire concernait une offre de 1993 concernant les services ferroviaires régionaux dans les comtés de Jönköping et Halland (dans le sud du pays), dans le cadre d'un marché emporté par SJ, qui était en concurrence avec l'exploitant en place de BK Tåg. Le tribunal a jugé SJ coupable d'abuser de sa position dominante en sous-facturant ses services¹⁷. Le tribunal a examiné les causes de cette pratique et le rapport existant entre les prix et les coûts. Il a estimé que par son comportement, SJ risquait tellement de fausser la concurrence qu'il aurait été en mesure de compenser les pertes financières liées à l'offre. Le fait que SJ refuse de coordonner son système de réservation avec les horaires et la billetterie des autres exploitants constitue un autre exemple de comportement stratégique. Cela a posé toutes sortes de problèmes aux voyageurs désireux d'acheter un seul billet pour un trajet exploité en partie par SJ, et en partie par un autre exploitant. Un troisième exemple est le fait qu'après l'attribution du marché de Stångådalbanan à BK Tåg en 2002, SJ a modifié son plan d'organisation des trains de telle façon que les trains interrégionaux exploités par BK ont maintenant des correspondances moins pratiques avec le reste du réseau interrégional que lorsque SJ les exploitait. Enfin, SJ a utilisé de façon stratégique son droit exclusif d'influer sur le choix des lignes interrégionales faisant l'objet d'un appel d'offres, en prétendant que les lignes dont on estimait précédemment qu'elles nécessitent des subventions (et devant donc faire l'objet d'appels d'offres) pouvaient à nouveau faire l'objet d'une exploitation commerciale par SJ. C'est l'une des raisons pour lesquelles Sydvästen a renoncé à la West Coast Line en 2000.

Tableau 5. Évolution des différents modes de transport 1995-2004

Mode de transport	Services voyageurs en 2004 (milliards de voyageurs-km)	Changement depuis 1995	Parts en 2004	Changement depuis 1995 (en points de %)
Automobile	97	+11%	77%	+/-0
Train	9	+32%	7%	+1
Autobus	8.9	-8%	7%	-1
Divers *	10.4	+10%	9%	+/-0
Total	125.3	+10%	100 %	

* Métro, lignes aériennes intérieures, marche à pied, bicyclette, etc.

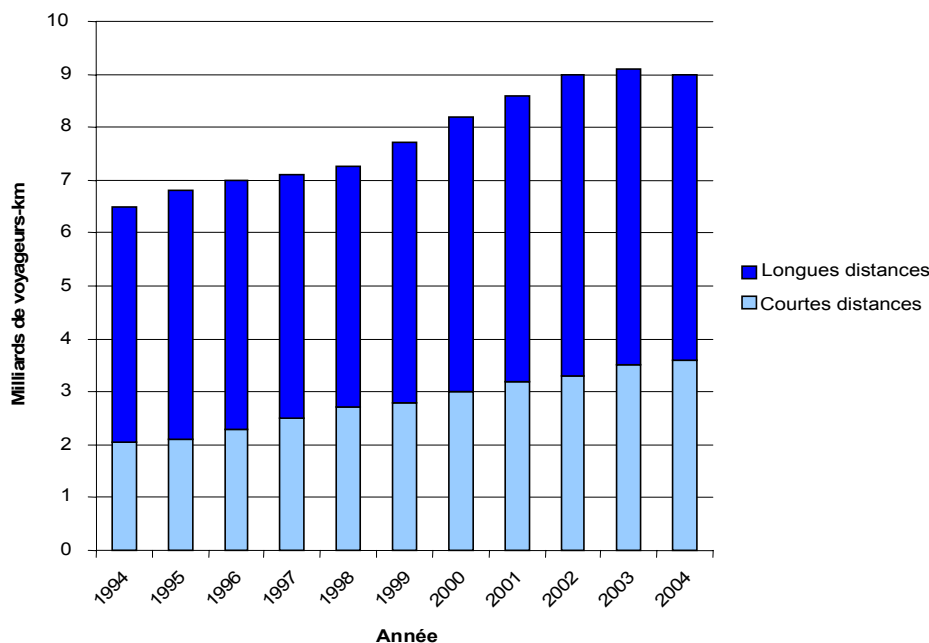
Source : SIKA (2005).

Normes en matière de matériel roulant

Pour plusieurs raisons, l'innovation au niveau du matériel roulant et son utilisation efficace ne sont guère favorisées par la façon dont les services voyageurs sont assurés aujourd'hui. Le service administratif de SJ rebaptisé ASJ contrôle la plus grande partie du matériel roulant utilisé sur les lignes interrégionales. Les accords de leasing à long terme ont des effets sur ce matériel. Rikstrafiken est actuellement obligé d'en louer sur les lignes interrégionales soumises à adjudication, même lorsque les exploitants n'en sont pas les utilisateurs.

Ces dernières années, l'État a accordé d'importantes subventions aux OTPC qui investissent dans le renouvellement du matériel roulant. Bien qu'elle soit relativement positive, cette évolution risque également de limiter les dépenses consacrées à l'amélioration et à la modernisation du matériel roulant existant et qui pourraient être très utiles dans les années à venir.

Figure 4. Évolution des transports ferroviaires de voyageurs en Suède, 1994-2004



Source : Banverket (2005b).

Services commerciaux et services subventionnés

Un important élément du processus de réformes de la réglementation dans le secteur des chemins de fer suédois est l'extension des droits de trafic des OTC, qui permet d'éviter de fermer des lignes et rend possibles de nouvelles solutions aux problèmes de trafic. Toutefois, la tendance actuelle à coordonner les services de plusieurs OTC et à exploiter des services ferroviaires publics dans des zones de plus en plus grandes risque en fin de compte de faire obstacle à des services commerciaux alternatifs et à la mise en place du marché déréglementé que prévoit le troisième paquet ferroviaire.

Il y a également un risque que les investissements récemment consacrés à de nouvelles lignes ne fassent qu'entraîner une expansion coûteuse du réseau subventionné. De grands projets d'infrastructure comme la nouvelle ligne de Botnie ont été lancés sans aucune garantie qu'un exploitant de services de voyageurs puisse et veuille effectivement exploiter à l'avenir ces nouvelles lignes sur une base commerciale.

Que le droit exclusif de SJ d'exploiter des services commerciaux soit supprimé ou non (et quel que soit le moment où cette éventuelle suppression interviendra), nous devons examiner les rapports futurs entre les lignes commerciales et les lignes subventionnées et la question de savoir auxquelles il conviendrait d'accorder la priorité. Un problème similaire est apparu dans le cas des lignes aériennes intérieures. Rikstrafiken a lancé plusieurs appels d'offres pour la desserte aérienne du nord du pays. Dans un cas récent, une entreprise qui n'a pas emporté ce marché a décidé d'ouvrir une ligne commerciale concurrente sur le même itinéraire. On lui a ensuite accordé la priorité, ce qui a empêché celle qui avait emporté le marché de commencer à assurer ses services. Après six semaines seulement, les services commerciaux ont été interrompus et Rikstrafiken a dû lancer un nouvel appel d'offres à très bref délai¹⁸.

Tableau 6. **Évolution des tarifs, 1988-2003**

	Évolution entre 1988 et 2003
Prix des billets (prix courants)	+125%
Indice des prix à la consommation	+57%
Prix des billets (ajustés en fonction de l'inflation)	+43%
Taxe à la valeur ajoutée (TVA)*	+6%
Prix hors TVA (recettes d'exploitation)	+35%
Pris des billets ajustés en fonction de l'inflation : <i>X2000</i>	+53%
Prix des billets ajustés en fonction de l'inflation : <i>trains régionaux</i>	+59%
Prix des billets ajustés en fonction de l'inflation : <i>grandes lignes/trains de nuit</i>	+24%

* Le taux de TVA applicable aux déplacements a changé plusieurs fois durant cette période. Avant 1991, il était de 0 %.

En 1991 il est passé à 25 %, avant d'être ramené à 18 % en 1992 et 12 % en 1993 (après une pointe à 21 %). Il est stable depuis 1999 (6 %).

Source : Banverket (2005b).

Autres aspects de l'évolution des chemins de fer suédois

Les réformes de la réglementation et l'introduction d'adjudications par appels d'offres pour les services ferroviaires de voyageurs en Suède coïncident avec d'autres tendances importantes intéressant ce secteur et que nous allons évoquer brièvement.

Tout d'abord, on a observé au cours des 15 dernières années une importante évolution dans le sens de grands investissements dans des infrastructures nouvelles et remises à neuf d'une façon qui paraissait impossible avant la séparation verticale de l'exploitation et de l'infrastructure ferroviaire. Le montant des dépenses publiques est passé de 1 milliard de couronnes par an en 1990 à environ 3 milliards durant la récession du début des années 1990, et il semble que l'État s'apprête à investir quelque 10 milliards de couronnes par an au cours des années à venir.

Si l'on examine l'évolution des services ferroviaires de voyageurs depuis 1995, il est clair qu'aucun autre mode de transport n'a enregistré une croissance plus forte en termes de voyageurs-km (tableau 5). Au-delà de cette progression de 32 %, nous constatons que la croissance des transports régionaux sur de courtes distances a été particulièrement forte (plus de 70 %), tandis que sur les longues distances (plus de 100 km), elle a été de 15 % (voir également figure 4).

Banverket a étudié l'évolution des prix des billets durant la période 1988-2003 (tableau 6).¹⁹ Il ressort de ce tableau que la hausse des prix a été nettement supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation. Cette augmentation peut s'expliquer en partie par l'introduction de la TVA, mais plus encore par la mise en place d'un barème tarifaire plus différencié du fait que les trains X2000 à grande vitesse ont remplacé une grande part des trains plus économiques utilisés pour les liaisons interurbaines. Dans le cas des services régionaux, il semble que les OTC aient plutôt relevé les prix des billets que le niveau de subventionnement par des moyens fiscaux. Bien que les tarifs aient augmentés, on peut également estimer que les voyageurs bénéficient de services de meilleure qualité. Compte tenu de la façon dont ont progressé les déplacements en train (comme l'indique la figure ci-dessus), il apparaît que les usagers sont en fait disposés à payer le prix de cette évolution. Toutefois, il se peut que le coût relatif des autres modes de transport joue aussi un rôle.

Conclusions

Les réformes du secteur ferroviaire suédois ont été entreprises de façon progressive, mais elles n'ont guère été suivies d'un plan stratégique rationnel (comme dans le cas de la privatisation de British Rail en Grande-Bretagne). Une réforme en a plutôt amené une autre, parfois selon un certain schéma. Les moteurs de l'évolution ont été les problèmes chroniques de SJ, en plus des objectifs politiques consistant à sauver les chemins de fer, à améliorer l'efficacité dans le secteur, à accroître les déplacements et à encourager le transport ferroviaire plutôt que routier des marchandises.

Initialement, les réformes n'étaient pas motivées par une volonté explicite de faire jouer la concurrence ou d'accroître la participation d'acteurs, pas plus au plan national qu'au niveau international. Cependant, la séparation verticale des infrastructures et de l'exploitation, ajoutée à la décentralisation des responsabilités en ce qui concerne les lignes régionales de voyageurs, a amené aux premiers essais d'appel d'offres. Depuis lors, cette pratique est devenue la norme pour les services subventionnés de voyageurs. Les entités adjudicatrices tout comme les exploitants soumissionnaires ont ainsi pu se familiariser avec elle au fil des ans. En particulier dans le cas des marchés publics, on est passé d'appels d'offres caractérisés par des négociations après le stade du soumissionnement, à un processus plus strict et transparent dans lequel on utilise toutes sortes de critères pondérés pour déterminer les offres qui seront retenues.

Les marchés à très court terme ont été remplacés par des marchés à moyen terme. En Suède comme dans les autres pays, la question de la durée optimale des marchés est sujette à controverses. Les anciens marchés à court terme comportaient des inconvénients, présentaient peu d'intérêt pour les nouveaux venus sur le marché et empêchaient les soumissionnaires de prendre des engagements coûteux. Les marchés de longue durée (dix ans ou plus) constituent une solution à ce problème, mais au prix de renégociations coûteuses et de difficultés à procéder à des adaptations vers la fin de la période du marché. Il est possible que le fait de recourir plutôt à des marchés de durée moyenne ait permis à tous les acteurs du système de tirer des enseignements des appels d'offres précédents et de l'expérience des anciens exploitants, tout en donnant aux soumissionnaires suffisamment d'incitations pour prendre des engagements.

Les appels d'offres se sont traduits par des réductions sensibles des subventions de l'État aux services ferroviaires de voyageurs. Dans plusieurs cas, la première série d'adjudications a permis de réaliser des économies de 20 à 30 %. Nous avons également enregistré, en ce qui concerne le matériel roulant, la gestion et les systèmes de billetterie, des innovations dont certaines sont peut-être liées directement au recours à des appels d'offres et à l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché. Bien que les subventions directes destinées à combler les déficits d'exploitation aient diminué, il est important de noter que le subventionnement global du secteur a augmenté du fait des ambitions déclarées et des efforts déployés pour améliorer et renouveler les infrastructures ferroviaires.

Un problème chronique lié aux appels d'offres tient au fait que les entreprises sont peu nombreuses à soumissionner. Au début du processus de déréglementation, l'ancien monopole SJ a dû affronter la concurrence d'entreprises suédoises. Ensuite, à partir de 1998, de grandes entreprises internationales ont fait leur apparition sur le marché suédois et ont décroché quelques marchés importants. Au bout d'un certain temps, plusieurs entreprises différentes ont participé à des appels d'offres, mais l'arrivée de nouveaux venus n'a même pas fait augmenter le nombre de soumissionnaires moyen participant à un appel d'offres (bien que les résultats des adjudications de 2005 paraissent prometteurs). Les appels d'offres lancés par des OTC ont attiré en moyenne entre deux et trois entreprises, alors que dans des adjudications publiques, ce nombre a été de une à deux.

Deux problèmes ont perturbé le processus d'appel d'offres et le fonctionnement du marché. Des offres très basses et même prédatrices ont parfois fait leur apparition. Des petites entreprises ont fait faillite après avoir soumis des offres irréalistes. Les réserves financières importantes ou d'autres types de moyens financiers sont inégalement répartis sur le marché, ce qui a favorisé les grandes entreprises en cas d'offres anormalement basses. Le fait que certaines entreprises aient fait (ou qu'on les ait laissé faire) faillite en Suède, au lieu de la décision de leur accorder des subventions supplémentaires peut servir à avertir les futurs soumissionnaires de faire des offres plus sérieuses à l'avenir.

L'ancien monopole SJ a souvent bénéficié d'un traitement de faveur de la part d'entités politiques suédoises, un exemple récent étant l'injection de 1.8 milliards de couronnes pour lui éviter la faillite. Après plus de quinze ans de déréglementation, SJ continue également à jouer un rôle très important. Cette entreprise domine encore les services ferroviaires interrégionaux de voyageurs et est en mesure d'influencer les autres acteurs par des mesures stratégiques concernant par exemple les horaires, l'accès à son système de billetterie et ses rapports avec l'État. Il paraît nécessaire de mettre en place une structure réglementaire développée qui empêche SJ d'utiliser ses pouvoirs pour évincer ses concurrents du marché tente d'éviter des pertes inutiles liées aux effets de réseau.

NOTES

1. Cette section est inspirée des travaux d'Alexandersson et al (2000), Alexandersson (2002), Nilsson (1995) et Van de Velde (1999).
2. Voir Alexandersson, Hultén & Fölster (1998).
3. Voir par exemple SOU 2003:104.
4. Proposition 2002/03:86.
5. SFS 2004:519 et SFS 2004:526.
6. Banverket (2004).
7. Banverket (2005a).
8. Trafik Forum (2006).
9. Banverket (2005b).
10. Banverket (2005b).
11. Il existe une exception au monopole de SJ sur les services ferroviaires rentables : la desserte de l'aéroport d'Arlanda est exploitée par une entreprise privée (A-Train), conformément à un accord conclu en 1994 dans le cadre d'un appel d'offres spécial portant sur un projet CET.
12. Les problèmes de Connex tenaient entre autres au fait que la demande n'avait pas progressé autant que prévu. Au lieu d'augmenter, elle avait en fait diminué de 15 à 20 %, en partie à cause de l'intensification de la concurrence des compagnies aériennes « low-cost ».
13. Voir Alexandersson & Hultén (2006).

14. On peut trouver un examen plus détaillé de cette question dans Alexandersson & Hultén (2004).
15. Voir par exemple dans Konkurrensverket (2004) un examen plus approfondi de cette question.
16. D'après un entretien avec Staffan Widlert (2005).
17. Marknadsdomstolen (2000).
18. Mora Tidning (2005), Rikstrafiken (2005).
19. Les données relatives aux prix des billets utilisées pour établir ce tableau ont été choisies de manière à refléter les tarifs payés couramment par la plupart des usagers d'un type donné de train.

RÉFÉRENCES

- Alexandersson, G. (2002), Competitive Tendering of Railway Services in Sweden. Origin, Diffusion and Effects from an Institutional Perspective, document présenté à la Conférence de l'ISNIE, Boston, 27-29 septembre.
- Alexandersson, G., S. Hultén & S. Fölster (1998), "The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, Part 2, pp. 203-219.
- Alexandersson, G. & S. Hultén (2004), Strategic Pricing by Oligopolists in Public Tenders of Passenger Railway Services, document présenté à la deuxième Conférence sur la structure de l'industrie du rail, la concurrence et l'investissement, Transportation Center, Northwestern University, Evanston, IL, 8-9 octobre.
- Alexandersson, G. & S. Hultén (2006), "Predatory Bidding in Competitive Tender : A Swedish Case Study", *European Journal of Law and Economics*, vol 22 (à paraître).
- Alexandersson, G., S. Hultén, L. Nordenlöw, & G. Ehrling. (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-report 2000 :25, Stockholm : KFB/Banverket [en suédois].
- Banverket, (2004), *Årsredovisning 2003* [en suédois].
- Banverket, (2005a), *Årsredovisning 2004* [en suédois].
- Banverket, (2005b), *Järnvägssektorns utveckling. Banverkets sektorsrapport 2004* [en suédois].
- Konkurrensverket (2004), *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004 :1* [en suédois].
- Marknadsdomstolen (2000), "Dom 2000 :2." Dnr A 3/99, 1 février 2000 [en suédois].
- Mora Tidning (2005), "*EEE fick rätt igen i tvist om flyget*", 2005-10-10 [en suédois].
- Nilsson, J-E. (1995), "Étude de cas sur les chemins de fer suédois", dans Kopicki, R. & Thompson, L. S. (ed.) (1995), *Best Methods of Railway Reconstructing*, CFS Série de documents de synthèse, No. 111, Banque mondiale.
- Nilsson, J-E. (2002), "Restructuring Sweden's Railways : The Unintentional Deregulation", *Swedish Economic Policy Review*, Volume 9, pp. 229-254.
- Proposal (2002/03:86), *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB* [en suédois].
- Rikstrafiken (2005), "*Ny operatör på sträckan Sveg-Arlanda*", pressmeddelande 2005-12-16.
- SFS 2004 :519, *Järnvägslag* [en suédois].

SFS 2004 :526, *Järnvägsförordning* [en suédois].

SIKA, (2005), *Kommunikationer*, No. 3 [en suédois].

SOU (2003 :104), *Järnväg för resenärer och gods. Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen* [en suédois].

Trafik Forum (2006), “*Arriva tar över i Skåne*”, no 1, p. 4 [en suédois].

Van de Velde, D. M. (ed), (1999), *Changing Trains. Railway Reform and the Rôle of Competition : The Experience of Six Countries*, Aldershot U.K./Brookfield VT : Ashgate, pp. 79-141.

Widlert, S. (2005), Interview, Rikstrafiken, Stockholm, 7 décembre.

7. EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, UNE SITUATION À PART

Ad TOET

Conseiller pour l'Europe centrale et orientale
Communauté Européenne du Rail et des Compagnies d'Infrastructure (CER)
Bruxelles
Belgique

SOMMAIRE

Cadre juridique du service public de transport dans l'UE	213
Situation en Europe centrale et orientale	213
Quels sont les besoins en Europe centrale et orientale ?	214
Position de la CER.....	215

La CER regroupe 49 compagnies de chemins de fer et d'infrastructure de tous les Etats membres de l'UE, de la Suisse, de la Norvège, ainsi que des pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. Elle dispense des conseils sur toutes les questions relatives à l'UE et à la législation communautaire.

La CER mène des activités sur toutes les questions politiques concernant le secteur ferroviaire (en étroite coopération pour les questions techniques avec l'UIC, basée à Paris). Elle fournit par ailleurs des informations et formule des avis à l'intention des décideurs politiques à Bruxelles.

Cadre juridique du service public de transport dans l'UE

Dans le troisième paquet ferroviaire, la Commission européenne propose que la libéralisation du marché du transport ferroviaire de voyageurs se poursuive. De plus, elle se propose de modifier le règlement (CEE) n° 1191/69, qui avait été adopté en vue d'assurer une compensation appropriée au titre des obligations de service public. La CER appelle, dans sa note d'information intitulée *'Public service Transport by rail and road : a new legal framework'*¹, à accorder une attention particulière aux aspects suivants :

- Le champ d'application de la proposition de règlement, c'est-à-dire la synchronisation avec le troisième paquet ferroviaire ainsi que la définition du transport régional et du service public de transport.
- Les dispositions à prendre pour offrir une compensation appropriée au titre des obligations de service public.
- La durée des contrats de service public.

A ces égards, on observe de grandes disparités de situation dans les 15 Etats membres de l'UE et les nouveaux.

Situation en Europe centrale et orientale

Les présidents-directeurs généraux (PDG) des membres de la CER des pays d'Europe centrale et orientale ont demandé en novembre 2003 que l'on s'intéresse de toute urgence à leurs services voyageurs déficitaires. En conséquence, la CER a engagé tout un éventail d'activités spécialement axées sur les services ferroviaires voyageurs dans la région :

- 28-30 avril 2004 : conférence CE/UIC/CER/CEE-ONU sur les services voyageurs régionaux, Paris.
- 25 juin 2004 : le problème du subventionnement croisé des services voyageurs est examiné dans une rencontre avec F. Lamoureux, Directeur général de la DG Énergie et Transports.
- 27 janvier 2005 : conférence CE/CER à haut niveau sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs dans l'UE élargie.
- Novembre 2005 : 'CER overview of Public Service Rail Transport in the EU'².

Le tour d'horizon de la CER concernant la situation actuelle des services ferroviaires voyageurs dans les nouveaux Etats membres de l'UE montre que, dans ces pays, les sommes versées par l'Etat à

titre de compensation des pertes liées aux obligations de service public le sont encore sous la forme de subventions annuelles. En outre, dans la plupart des cas, les montants sont fonction, non pas des niveaux de service assurés, mais de la situation budgétaire de l'Etat. Cette caractéristique est accentuée du fait que les paiements sont négociés dans le cadre des contrats de service public annuels dans le courant de l'année contractuelle, ce qui a concrètement pour conséquence de ne guère laisser aux opérateurs de possibilités d'adapter la proposition de services en fonction du niveau du montant perçu aux termes du contrat de service public.

Synthèse du 'CER overview of Public Service Rail Transport in the EU' concernant la situation actuelle dans les nouveaux Etats membres

CER Overview, november 2005	CZ	EE	HU	LV	LT	PL	SK	SI
Les services voyageurs sont-ils régis par un contrat de service public ?	✓	✓	✓	✓	?	✓	✓	✓
Une compensation appropriée est-elle assurée en contrepartie de l'exécution des obligations de service public ?	X	?	X	X	X	X	X	X
La durée du contrat de service public est-elle supérieure à une année ?	X	X	X	X	X	X	X	X

La conclusion qui se dégage de ce tour d'horizon de la CER est que le subventionnement croisé des services voyageurs au moyen des recettes provenant des activités de fret prévaut en Europe centrale et orientale, pratique à laquelle il faut toutefois mettre un terme, pour les raisons suivantes :

- Le secteur du fret sera complètement libéralisé dans l'ensemble de l'UE d'ici 12 mois. Les nouvelles entreprises ferroviaires entrantes seront en concurrence sur le marché du fret avec les sociétés nationales de chemins de fer en place. Pour des raisons évidentes, les nouvelles venues ne s'engageront pas dans des activités déficitaires de transport de voyageurs, de sorte que seules les entreprises ferroviaires historiques perdront un part importante de leurs recettes provenant des activités de fret pour financer les services voyageurs qu'elles auront l'obligation d'assurer, ce qui affaiblira leur position concurrentielle.
- Le règlement (CEE) n° 1191/69 oblige les Etats membres de l'UE à compenser les pertes découlant des obligations de service public.
- La directive 91/440/CEE (article 9) oblige les États membres de l'UE à assainir la situation financière du secteur ferroviaire.

Quels sont les besoins en Europe centrale et orientale ?

Les contrats de service public (qu'ils soient négociés ou non dans le cadre d'appels d'offres) obligent à définir des propositions de services et à rendre disponibles les ressources budgétaires correspondantes, mais :

- Combien coûte une proposition de produit/service ?
- Quel est le budget disponible pour une proposition de produit/service ?

Les autorités, lorsqu'elles prennent des décisions concernant les paiements attachés aux services publics et les contrats pluriannuels de service public, doivent aussi en prendre en compte les éléments des propositions de services exigées des opérateurs de transport. Pour ce faire, elles doivent connaître les ressources budgétaires dont elles disposeront dans les années ultérieures, les services dont les habitants de la région auront besoin et les coûts approximatifs de production de ces services (dans des conditions financièrement rationnelles). C'est seulement si elles en ont connaissance que l'on peut attendre des autorités qu'elles décident quelles propositions de services permettront de tirer le meilleur profit du budget disponible. Faute de certitude sur les services nécessaires, le rapport coût-efficacité des services ou les budgets disponibles, les autorités hésitent à négocier des contrats pluriannuels qui imposent des obligations financières à long terme.

De leur côté, les opérateurs ferroviaires doivent investir pour mener leurs activités et acquérir du matériel roulant, mais ils ne le feront qu'à la condition d'escompter des recettes suffisantes à long terme.

Par conséquent, les autorités et les opérateurs ferroviaires se trouvent pris dans une sorte de cercle vicieux. En effet, les autorités ne négocieront pas de contrats sur plusieurs années parce que le produit nécessaire n'est pas défini (ou que le budget est insuffisant). Quant aux entreprises ferroviaires, elles n'investiront pas dans le produit tant qu'elles n'auront pas signé un contrat pluriannuel de service public qui soit viable. *Entre-temps, les services sont inefficaces et peu attractifs, alors que le matériel roulant arrive au terme de sa durée de vie technique.*

Dans certains nouveaux États membres de l'UE, on constate que les autorités et les entreprises ferroviaires parviennent progressivement à un équilibre dans la proposition de services et les paiements au titre des obligations de service public. Néanmoins, les contrats dont la durée est égale (ou inférieure) à un an interdisent encore aux sociétés de chemins de fer d'investir dans leurs activités³. Il est remarquable que la Lettonie soit le premier nouvel État membre de l'UE où un contrat de service public s'étendant sur plusieurs années a été négocié avec succès pour la première fois. En l'occurrence, l'État a affecté à la modernisation du matériel roulant un montant de 15 millions EUR provenant du Fonds européen de développement régional.

Les autorités et les entreprises ferroviaires doivent négocier des contrats pluriannuels de service public assortis de propositions de services détaillées et des paiements correspondants. Les incertitudes concernant les ressources budgétaires disponibles, les coûts d'exploitation et les attentes des usagers, un long passé de subventionnement croisé et un très grand retard d'investissement font de ces négociations une véritable gageure.

Position de la CER

Lors de la négociation des contrats de service public et du transfert de responsabilités du secteur public au secteur privé, il faut veiller à obtenir le meilleur profit des ressources budgétaires publiques engagées et choisir le partenaire privé approprié. Les appels d'offres pourraient être utiles pour négocier les contrats de service public dans les cas de figure suivants :

- Divers soumissionnaires potentiels sont en mesure de proposer les services concernés et ont intérêt à le faire, mais à ce jour, dans la plupart des nouveaux États membres, une seule entreprise nationale est tenue d'assurer les services au détriment de l'activité de fret.
- Les autorités savent ce qu'elles veulent et ce qu'elles peuvent financer, mais à ce jour, on ne connaît pas encore précisément les coûts, les budgets et les niveaux de service à assurer en Europe centrale et orientale.

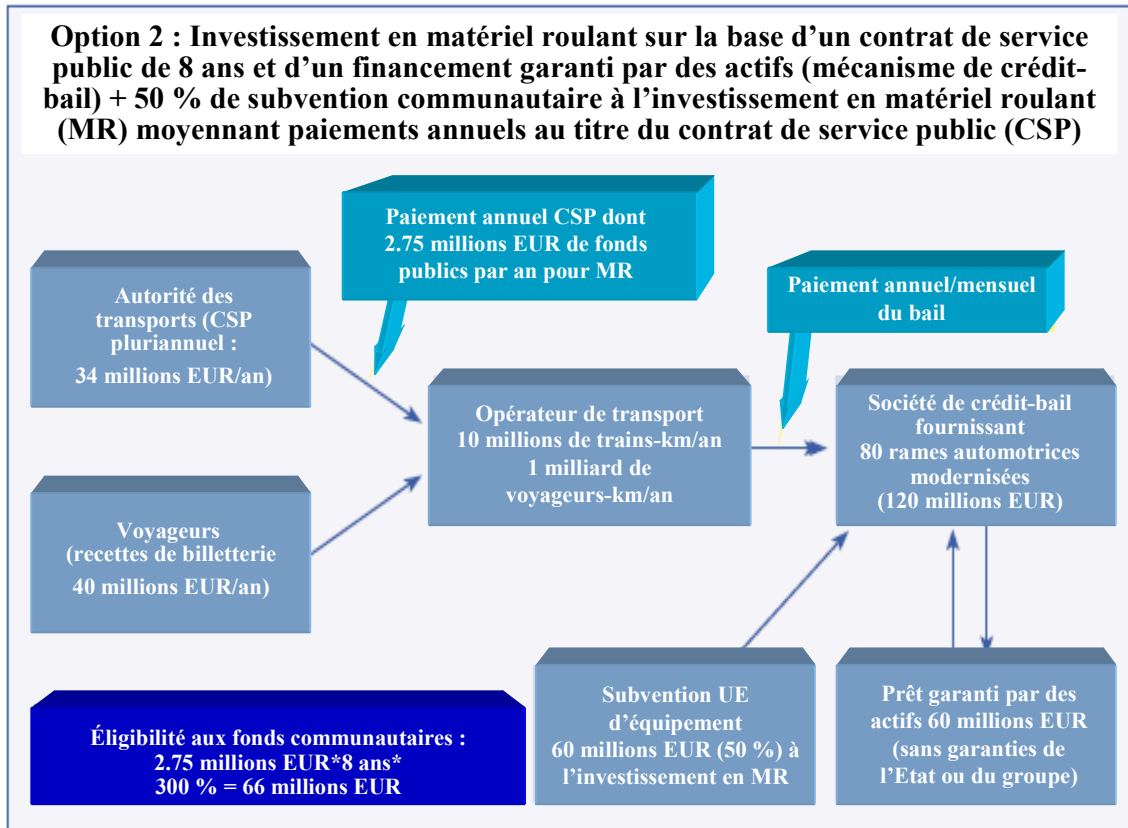
- Un marché ou un mécanisme de financement du matériel roulant permet de faire coïncider la durée du contrat de service public avec la durée de vie technique du matériel roulant, *mais à ce jour l'état du matériel roulant laisse à désirer et risque d'entraîner l'effondrement du système.*

Ce qui précède révèle qu'il est encore prématuré de lancer des adjudications par appels d'offres dans les nouveaux États membres de l'UE. Par conséquent, les contrats de service public devront être négociés dans les prochaines années avec les opérateurs historiques ou, éventuellement dans certains cas exceptionnels, avec de nouveaux entrants remplissant déjà les conditions requises.

Les investissements en matériel roulant occupent une place cruciale dans les négociations des contrats de service public. Pour financer le matériel roulant sans garanties d'État, les prévisions de flux de trésorerie associés au contrat de service public doivent offrir une sécurité suffisante à l'investisseur privé. Cependant, même lorsque l'État verse une compensation appropriée en contrepartie de l'exécution des obligations de service public, la durée des contrats de service public est trop brève pour offrir une sécurité suffisante⁴. Dans ces conditions, des mécanismes de financement (ou de crédit-bail) garanti par des actifs peuvent ménager aux investisseurs privés une sûreté supplémentaire : c'est une solution pour faire correspondre la durée du contrats de service public et la durée de vie technique du matériel roulant, ce qui permettrait d'attirer des capitaux privés vers le secteur ferroviaire dans les nouveaux Etats membres de l'UE.

Pour faciliter les négociations des contrats de service public entre les autorités et les opérateurs ferroviaires, et pour briser le cercle vicieux qui met un frein à l'investissement dans les services voyageurs dans les nouveaux États membres de l'UE, la CER recommande que la Commission européenne manie *'la carotte et le bâton'*. L'UE devrait ainsi soutenir l'investissement dans le matériel roulant pour le transport de voyageurs dans les nouveaux États membres à condition que soit signé un contrat de service public pluriannuel viable. Parallèlement, la CE devrait continuer à veiller au respect de la législation communautaire applicable visant les obligations de service public (et leur compensation). L'aide communautaire à l'investissement devrait être de caractère transitoire et promouvoir la mise en place de mécanismes de financement du matériel roulant moyennant des capitaux privés.

La note de position de la CER intitulée *'Developing coherent rail services in Central and Eastern Europe ; making use of the EU's Cohesion and Structural Funds'* présente un exemple d'aide communautaire à l'investissement dans le matériel roulant et la mise en place d'un mécanisme de crédit-bail.



NOTES

1. 'Public service Transport by rail and road : a new legal framework' novembre 2005, consulter : www.cer.be
2. CER overview of Public Service Rail Transport in the EU, novembre 2005, consulter : www.cer.be
3. Dans ces conditions, les sociétés de chemins de fer seraient en mesure d'investir dans le matériel roulant en bénéficiant pour le financement de garanties d'Etat comme par le passé. Cela suppose que le secteur public apporte la totalité du financement et supporte tous les risques, sans donner d'incitations maximums à l'opérateur afin qu'il améliore le rapport coût-efficacité.
4. Même sur les marchés totalement libéralisés (celui du Royaume-Uni, par exemple), la durée des contrats de service public est généralement plus brève que la durée de vie technique du matériel roulant.

**8. CONCLUSION : L'ADJUDICATION PAR APPELS D'OFFRES DES SERVICES
FERROVIAIRES – QUELS SONT LES RÉSULTATS DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE ?**

Louis S. Thompson

Thompson, Galenson and Associates
Washington
États-Unis

SOMMAIRE

1. Introduction	221
2. Les diverses approches envisageables	227
3. Les risques – partage ou transfert	233
4. Problèmes critiques et enseignements	242
5. L'expérience des pays à ce jour	250
Bibliographie	257

Le rôle du **régime de propriété** des chemins de fer est un sujet très controversé. Comme n'importe quel autre mode de transport, les chemins de fer constituent un ensemble d'actifs exploités par un groupe de personnes assurant un service qui correspond lui-même à une demande induite. La question de savoir qui **possède** et **gère** quoi a cependant donné lieu à des réponses très différentes selon les pays et les circonstances. De fait, la réponse à cette question dans un pays donné est souvent changeante et évolue en fonction de la situation et de la politique du moment.

En ce qui concerne le régime de propriété et la structure des chemins de fer, bien peu de “faits” font l'objet d'un consensus. Dans un pays donné, on est généralement en désaccord sur l'existence véritable d'un “problème” dans le domaine des chemins de fer et sur sa nature éventuelle. Il est difficile de s'entendre sur les solutions à apporter à un (éventuel) problème donnant lieu à de nombreux diagnostics. La compréhension et les attentes de la population sont souvent influencées tout autant par des prises de position politiques que par un jugement éclairé. Le plus important, lorsque l'on évalue ce qui donne de bons résultats, c'est de répondre à la question “**par rapport à quoi?**” Si les responsables ne parviennent pas à s'entendre sur la nature du problème, la solution appropriée à y apporter, ce que l'on peut attendre ou la façon d'évaluer les résultats, il n'est pas étonnant que ce soit un domaine dont raffolent les économistes et la classe politique (sans oublier les consultants).

La présente étude se propose de résumer une série de documents portant sur certains pays qui traitent de l'expérience acquise et des enseignements tirés de l'octroi de concessions et du franchisage de services ferroviaires de voyageurs en Australie et au Royaume-Uni (Peter Kain), en Allemagne (Andreas Brenck et Benedikt Peter), aux Pays-Bas (Hans van Dijk), en Suède (Gunnar Alexandersson et Staffan Hultén) et au Royaume-Uni (Chris Nash et Andrew Smith). Ces documents intéressants et particulièrement enrichissants ont été présentés lors de l'atelier qui s'est tenu à Paris en janvier 2006. Selon le cas, on a ajouté les résultats de l'expérience acquise des concessions de services ferroviaires dans diverses parties du monde.

Étant donné qu'il s'agit d'un document de synthèse portant sur des faits, des idées et des opinions souvent contradictoires, certaines nuances ont été inévitablement passées sous silence. Toute erreur d'interprétation ou de jugement serait bien entendu de mon fait. En tout état de cause, la présente étude a pour but non pas de discuter d'opinions individuelles, mais de tirer des enseignements communs même, et peut-être tout particulièrement, lorsque subsistent des divergences d'opinion.

1. Introduction

Pendant un bon siècle, de 1830 à 1930, les chemins de fer ont été le principal mode de transport de voyageurs et de marchandises. Durant cette ère, ils se sont développés en partie parce que l'économie de la plupart des pays reposait essentiellement sur la production de tonnages importants de matières premières, et aussi parce qu'ils détenaient un monopole de fait pour le transport des marchandises et celui des voyageurs sur de longues distances, et pour le trafic voyageurs urbain sur de courtes distances. Depuis les années 1930, (bien que le phénomène ait été en partie freiné par la deuxième guerre mondiale), le rail a vu son rôle dominant de plus en plus remis en question par l'automobile, l'autobus et l'avion pour le transport de voyageurs, et par le camionnage, les pipelines et le transport par eau pour les marchandises. Les progrès de technologies de transport concurrentes ont été amplifiés par l'orientation de plus en plus marquée des pays développés vers des produits plus perfectionnés et les services, qui exigent, dans un cas comme dans l'autre, des transports plus rapides et de meilleure qualité.

À des degrés variables selon les pays et les régions, la réaction des pouvoirs publics face à l'émergence de nouvelles technologies de transport après la deuxième guerre mondiale n'a pas toujours été favorable aux chemins de fer. Dans certains pays (et singulièrement aux États-Unis), les

crédits ont été affectés de préférence aux routes et en particulier aux poids lourds et au transport par eau.¹ Même s'ils ont soutenu dans l'ensemble les chemins de fer, beaucoup de pays les ont utilisés comme une voie de garage pour la main-d'œuvre improductive et/ou comme un moyen de soutenir un certain nombre de transporteurs ou de régions en imposant des subventions croisées.

La réglementation en vigueur aux États-Unis (celle de l'Interstate Commerce Commission – ICC – à laquelle a succédé le Surface Transportation Board – STB) repose sur une image monopolistique des chemins de fer qui date du dix-neuvième siècle. Les décisions de l'ICC ont souvent été populaires du point de vue politique, mais elles ont eu des effets économiques pervers en empêchant les chemins de fer d'offrir tout à la fois des tarifs, une qualité de service et des volumes de fret garantis qui leur auraient permis d'affronter plus efficacement la concurrence du camionnage. L'ICC a également poussé les tarifs des chemins de fer à la hausse lorsque ceux-ci ont été jugés "trop compétitifs" avec ceux des péniches, et elle a fait obstacle à des fusions entre les principales compagnies ferroviaires américaines (de classe I), les empêchant ainsi de réaliser des gains d'efficacité du point de vue de la longueur des distances parcourues et des services spécialisés aux clients. L'expérience de l'Europe, où, en raison des pressions politiques exercées dans les différents pays, l'existence des frontières a continué à faire sentir ses effets longtemps après que cela a cessé d'être le cas dans le domaine du transport routier, constitue un exemple tout aussi négatif d'intervention de l'État.

La technologie, la politique de promotion et la réglementation de l'État ont certes tendance à se recouper en ce qui concerne la question du régime de propriété, mais aucun aspect des chemins de fer ne justifie que l'on adopte nécessairement telle option plutôt que telle autre. Le modèle en vigueur dans l'Europe d'après-guerre était celui d'un régime monolithique de régime de propriété et d'exploitation publiques,² et il existait un certain nombre de chemins de fer bien gérés. La Chine et la Russie exploitaient des réseaux ferroviaires très vastes et efficaces, de régime public et à la structure monolithique. Cela dit, les chemins de fer les plus efficaces du monde (ceux des États-Unis et du Canada) dans le domaine du transport des **marchandises** sont privés, bien qu'ils comprennent deux des plus grandes compagnies ferroviaires de services de voyageurs pour lesquelles l'infrastructure et l'exploitation font l'objet d'une gestion distincte mais qui sont de statut public : Amtrak, qui exploite 40 000 km de lignes, mais qui n'en possède en fait que 700 km, entre Washington, DC et Boston, Massachusetts, et VIA (12.500 km). De même, trois des réseaux de services ferroviaires de **voyageurs** les plus grands et efficaces du monde (les compagnies de l'Est, du Centre et de l'Ouest du Japon) font l'objet d'un régime de propriété et d'exploitation privées, mais comprennent une compagnie publique de transport ferroviaire de marchandises (Japan Rail Freight Company) qui exploite les tronçons de leurs réseaux à voie métrique. Les chemins de fer d'Amérique latine faisaient l'objet d'un régime de propriété et d'exploitation entièrement publiques au début des années 1990s, mais à la fin de la décennie, des concessionnaires privés assuraient la plupart des services de voyageurs et de marchandises.

Deux points importants méritent d'être approfondis ici. Tout d'abord, après une longue période d'immobilisme due à des politiques et des attitudes dépassées, le dégel a commencé. La restructuration peut être douloureuse et incertaine, mais la Commission européenne a établi à juste titre qu'elle sera au moins **possible**. Cette volonté de changement de sa part a pour corollaire l'expérience d'un certain nombre d'autres pays. Ensuite, comme indiqué en détail dans les documents de l'atelier, il existe un certain nombre de **solutions envisageables**, tant pour la structure que pour le régime de propriété. L'option à adopter et la méthode à appliquer pour la mettre en œuvre ne sont pas simples, mais ce n'est pas là une tâche insurmontable. Il faut donc passer maintenant du stade de la spéculation à celui de l'action.

1.1. Première question : “Si ça marche, pas besoin d’y toucher”

Le plus important, si l’on veut restructurer les chemins de fer, c’est de parvenir à une définition acceptable de la nature des **objectifs** du changement, c’est-à-dire de se demander quels sont les problèmes qui se posent. Comme il ressort des documents de l’atelier, les gouvernements ont cité toutes sortes de raisons justifiant un changement. Par exemple :

- Les chemins de fer sont en situation de sous-financement depuis des années et leurs pertes d’exploitation obèrent le budget de l’État.³ Il faut agir, sinon ils disparaîtront tout simplement (et dans la douleur). Ce fut le principe de base du Livre blanc de la Commission européenne de 1996 et la raison explicite de l’intervention de l’État en Argentine, lors de l’effondrement de l’ancienne compagnie ferroviaire publique. L’ancienne compagnie des chemins de fer britanniques (BR) avait fait l’objet d’un certain nombre de restructurations depuis 1963, mais sans succès durable (Thompson 2004 p. 1-3). Alexandersson et Hultén (p. 187)⁴ font état des difficultés financières récurrentes des chemins de fer publics suédois (SJ), problème très proche de celui que connaît l’Allemagne (Brenck et Peter p. 158).⁵
- La restructuration, en particulier la séparation de l’infrastructure et de l’exploitation, peut permettre de faire jouer la concurrence **sur** le marché (marchandises) et **pour** le marché (concessions pour le service voyageurs). Faire jouer la concurrence **sur** le marché constituait naturellement l’objectif explicite de la directive 91-440 de la Commission. Il est intéressant de noter qu’au moment de la diffusion de cette directive, on ne réalisait pas à quel point il est important de séparer l’infrastructure de l’exploitation pour stimuler la concurrence pour les marchés.
- La concurrence sur et pour le marché accroît l’efficacité des chemins de fer et celle de l’ensemble du secteur des transports, et elle a constitué un objectif explicite dans tous les pays examinés (voir par exemple Alexandersson et Hultén p. 188, ou Nash et Smith p. 9).
- La restructuration, plus précisément l’institution d’un régime d’exploitation privé, peut atténuer les pressions sur le budget et/ou assurer des ressources budgétaires. Dans la pratique, il existe toutes sortes de degrés de participation privée entre un régime de propriété et d’exploitation publiques et un régime de propriété et d’exploitation purement privées (voir l’encadré sur les degrés de participation du secteur privé). Les co-entreprises public-privé sont souvent appelées partenariats public-privé (PPP), terme mal défini. (Voir l’encadré “Les PPP : de quoi s’agit-il vraiment ?”)
- Un exploitant privé peut être mieux à même de définir les marchés et de répondre aux besoins des clients, selon Nash et Smith (p. 28).
- La restructuration peut également faciliter une décentralisation du niveau des autorités nationales à celui de l’administration régionale ou locale. Cela a été un objectif explicite en Allemagne (Brenck et Peter p. 157), en Suède (Alexandersson et Hultén p. 187) et aux Pays-Bas (van Dijk p. 146). Cela peut être le cas même si la compagnie ferroviaire décentralisée doit renoncer à certains avantages.
- Si l’on peut réduire les coûts et réaliser des gains d’efficacité en contrôlant mieux les coûts et en accordant une plus grande attention aux clients, il devient possible, à dépenses publiques égales, de produire davantage de services sociaux. Voir par exemple van Dijk p. 148.

Diverses formes de participation du secteur privé

Bien que l'atelier ait porté sur l' "octroi de concessions" ou le "franchisage", il serait utile de définir ces termes et de les replacer dans leur contexte. En fait, ils se situent plus au moins au milieu de la gamme de possibilités de participation du secteur privé :

- Propriété et gestion publiques dans le cadre d'un ministère.
- Propriété et gestion publiques, la politique suivie et le financement étant sous le contrôle d'un ministère et la gestion assurée par une "entreprise" publique. Depuis les années 1970, le rapport entre le ministère et l'entreprise a parfois pris la forme d'un contrat plus ou moins explicite (souvent appelé "contrat-plan").
- Sous-traitance de fonctions limitées (par exemple nettoyage ou approvisionnement alimentaire).
- Contrats de gestion, dans le cadre desquels un gestionnaire privé assume à la place de l'État le risque lié au coût d'un service bien précisé.
- Franchises fondées sur le coût brut – le franchisé acceptant le risque lié au coût d'un service et le franchiseur spécifiant pour sa part les services et assumant les risques liés aux prix, à la demande et aux recettes.
- Franchises fondées sur le coût net (ou concessions) – le franchisé assure partiellement le risque lié à la demande et aux recettes ainsi que le risque lié au coût, et il reçoit une compensation pour le soutien nécessaire. Le risque pour l'État est limité à une part spécifiée du risque lié à la demande ainsi qu'aux risques (rapports avec les autres acteurs du secteur, changement de politique, etc.) que le franchisé est incapable d'assumer. Les pouvoirs publics prennent généralement la plupart des décisions relatives aux prix et conservent un rôle important dans la spécification des services.
- Franchises "commerciales" (ou concessions) – le franchisé assume la plus grande part des risques liés à la demande, aux recettes et aux coûts, et il joue essentiellement un rôle de propriétaire privé pendant la durée de l'accord. Le franchisé (ou le concessionnaire) acquiert beaucoup plus de pouvoirs en matière de prix.
- "Privatisation partielle" – la propriété des actifs et la plupart des risques sont transférés aux propriétaires privés, mais l'État conserve une part du capital et donc une certaine influence sur la gestion, et il continue en fait à assumer une partie des risques.
- Privatisation totale, mais avec une réglementation importante – l'État continue à participer au processus de décision (notamment en matière de prix ou d'accès au marché) dans les domaines d'activité importants.
- Privatisation totale sans réglementation (sauf pour les questions de santé et de sécurité).

Les termes de "franchise" et de "concession" sont relativement ambigus. Dans certains cas comme dans celui d'une franchise de marque (McDonalds), l'usage du terme de "franchise" est généralement accepté. Dans d'autres cas (les concessions relatives aux services ferroviaires de voyageurs en Argentine par rapport aux franchises relatives au même type de service en Suède), la distinction peut être arbitraire. Dans la mesure où il existe une différence, celle-ci tient probablement au degré de risque lié aux recettes accepté par le franchisé. Kain soutient par exemple qu'une "franchise fondée sur le coût brut" n'est pas une véritable franchise, mais plutôt une forme de contrat de gestion (Kain p. 116). Si tel est le cas, les termes de "franchise" ou de "concession" devraient être limités aux dispositifs fondés sur le "coût net" ou aux arrangements commerciaux.

On n'envisage le franchisage ou l'octroi de concessions que lorsqu'un régime de propriété et d'exploitation entièrement publiques n'est pas défendable en raison des risques de qualité médiocre, d'inefficacité ou d'ingérence politique et qu'en même temps, la privatisation n'est pas acceptable pour des raisons politiques ou économiques. La simple constitution en société d'un organisme public – c'est-à-dire la création d'une société à capitaux publics organisée selon des principes commerciaux – n'entre pas dans la définition du contrat de gestion, du franchisage ou de la privatisation, qui ne concernent qu'une entreprise à capitaux et à exploitation privés.

- Les pouvoirs publics jugent souvent plus facile de réglementer le secteur privé que le secteur public, ce qui fait qu'il y a peut-être intérêt, par exemple, à charger un opérateur privé de contrôler l'application de la réglementation relative à la protection de l'environnement.
- La restructuration, notamment par l'appel au secteur privé, peut permettre de délimiter plus clairement et de cibler plus précisément les fonds publics (et également de les maintenir à l'écart de domaines interdits).
- En faisant appel au secteur privé, on peut (espère-t-on) transférer les "risques" de l'État au secteur privé.

On ne peut pas dire que tous ces objectifs potentiels soient valables en toute situation, car chaque cas mérite une analyse approfondie. Malheureusement, les pays négligent souvent de passer en revue leur liste d'objectifs pour définir ceux-ci, les classer par ordre de priorité et s'assurer préalablement de leur cohérence. Cela tient en partie à la complexité du problème et à une expérience insuffisante en ce qui concerne la définition et la gestion du changement (en particulier dans le cas du franchisage ou des concessions et de la privatisation) dans le secteur ferroviaire. La privatisation de la BR, en particulier, n'a pu s'inspirer d'aucune expérience antérieure dans d'autres pays d'Europe (bien que l'on n'ait pas pleinement tenu compte de l'expérience du Japon et de l'Argentine à l'époque au Royaume-Uni). Toutefois, le processus politique rend généralement plus flous les problèmes car la réforme des chemins de fer pose par définition un problème politique et il est difficile de former une coalition dont les membres soient d'accord sur tous les objectifs et priorités. Malheureusement, si les objectifs sont flous, ou (comme c'est plus souvent le cas), au moins en partie incohérents ou même incompatibles, il est beaucoup plus difficile de formuler a priori un plan d'action réalisable ou de déterminer a posteriori si le plan a été appliqué avec succès.

Il est important de souligner à nouveau le point suivant : si un gouvernement ne peut décider **pourquoi** il opère un changement, il lui sera très difficile de décider **comment** le mettre en œuvre, ou de déterminer après coup si ce changement a été positif ou négatif. Les expériences du Royaume-Uni montrent que de nombreux programmes de réforme des chemins de fer ont été contaminés par ce virus fatal, problème également observé dans le cas de la Suède (Alexandersson et Hultén p. 205, selon lesquels les réformes des chemins de fer suédois n'ont guère obéi à un plan stratégique rationnel). En outre, il est probablement symptomatique que la Strategic Rail Authority (SRA) du Royaume-Uni n'ait été créée qu'environ cinq ans **après** l'octroi des concessions (suivi de leur suppression). Rien n'est plus important que de fixer dès le départ un ensemble d'objectifs approuvé et cohérent.

Un autre problème fréquent au moment de la fixation d'objectifs initiaux est que l'on oublie de définir ce qui se passerait si l'on ne faisait rien. Si l'on n'a pas une idée suffisamment claire de ce qui se passerait en l'absence de changement, on a tendance à comparer les résultats effectifs à des situations idéales souvent irréalistes plutôt qu'à ce qui serait probablement advenu en réalité sans une réforme. L'étude de Nash et Smith (p. 9 et p. 28) est l'une des rares à tenter d'évaluer les résultats dans le contexte de ce qui aurait pu se passer autrement. Tant au stade de la planification du changement qu'à celui de l'évaluation des résultats, il serait utile de ne jamais perdre de vue la

nécessité de l'**élément de comparaison**. Si, après des années de lutte, les chemins de fer existants sont défaillants, financièrement et sur le plan de l'exploitation, en raison des insuffisances de la gestion de l'État, il serait utile de s'en souvenir plus tard, lorsque le programme de réforme proposé se heurtera à des problèmes qui lui seront propres.

1.2. Seconde question : définir le cadre structurel et fournir l'information voulue

Bien que ce point soit évident (compte tenu de l'expérience acquise), il est à souligner que le rôle potentiel du secteur privé est fortement tributaire de la réforme structurelle qu'entreprend un pays. Si les chemins de fer restent monolithiques, avec seulement une comptabilité distincte, ils constituent probablement un projet trop ambitieux pour le secteur privé. En fait, la direction d'une compagnie publique de chemin de fer réagit fréquemment à un projet de restructuration, en particulier à une participation du secteur privé, en insistant pour que la compagnie reste un bloc monolithique trop gros pour être racheté ou exploité tel quel par le secteur privé.⁶ Autrement dit, le modèle structurel peut empêcher ou faciliter la participation du secteur privé, lorsqu'il s'agit du but recherché. En effet, si les éléments disponibles sont de dimensions excessives, ou si l'information existante est insuffisante pour permettre une analyse financière appropriée, les pouvoirs publics ont choisi, par défaut, de refuser la participation du secteur privé. En revanche, comme le reconnaissent Brenck et Peter dans leur étude, si l'on propose au secteur privé des prises de participation trop limitées, cela risque de poser des problèmes d'échelle insuffisante (p. 168) et de rendre difficile une intégration dans l'ensemble du système (p. 178). À cet égard, la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation facilite manifestement la définition de prestations d'exploitation qui se prêteront mieux à des franchises ou à des concessions. Kain soutient (p. 55) à juste titre que cette séparation risque de nuire à l'économie et à l'intégrité du système mais la question est (comme toujours) de savoir si des avantages peuvent être obtenus en contrepartie.

L'information joue également un rôle critique, comme l'indique une étude plus détaillée de la CEMT (CEMT 2006). Celle-ci conclut que l'information que produisent maintenant les chemins de fer de l'UE n'est pas suffisante pour permettre un contrôle public efficace, en particulier au niveau de l'analyse et du calcul des redevances d'accès appropriées, ou pour vérifier que les fonds publics sont utilisés uniquement aux fins prévues. Avant que le secteur privé puisse envisager en toute confiance un partenariat avec le secteur public – et la sous-traitance de l'exploitation, le franchisage, l'octroi de concessions et les privatisations partielles constituent inévitablement des **partenariats** – l'information publique doit non seulement être disponible sous une forme suffisamment détaillée, mais également être exacte. Comme on le verra, le facteur peut-être le plus important dans la définition et la gestion des risques de toutes les réformes de l'exploitation (y compris le franchisage ou l'octroi de concessions), c'est tout simplement le fait de pouvoir disposer en temps voulu d'informations exactes et suffisamment détaillées sur la performance passée et probable du réseau ferroviaire au niveau du changement proposé (par exemple, au niveau de chaque concession ou de chaque compagnie de transport de marchandises).⁷ Dans l'ensemble, ce type d'information n'est pas disponible aujourd'hui. En son absence, il est naturellement toujours possible de développer les accords de concession ou de privatisation, mais en s'exposant beaucoup plus à de mauvaises surprises et à une incertitude accrue, avec tout ce que cela comporte.

Les PPP : de quoi s'agit-il vraiment?

L'expression "partenariat public-privé" (PPP) peut être ambiguë. Elle signifie dans la présente étude que le rôle du secteur privé ne se limite pas à celui d'un simple fournisseur, et que le "partenaire" privé est censé contribuer de façon importante au succès de l'opération dans les domaines du financement, de la commercialisation, de l'exploitation et de la politique. Suivant cette définition, la sous-traitance, pas plus qu'une privatisation totale, ne constitue un PPP.

Il convient de mettre l'accent sur le terme de "partenariat" parce qu'on en oublie souvent le sens dans les discussions théoriques ou celles qui portent sur le secteur public. Dans ce contexte, un partenaire est un coentrepreneur qui doit être respecté et compris, et non une partie que l'on peut exploiter pour se débarrasser astucieusement d'un fardeau. Plusieurs observations peuvent faciliter ce respect et cette compréhension :

- Le partenaire privé est mû par des objectifs financiers tandis que le partenaire public poursuit (du moins en principe) des objectifs économiques et sociaux. Cela signifie qu'en général, le partenaire privé recherche des taux de rentabilité élevés et qu'en conséquence, il a plutôt une vision à court terme. Cela signifie aussi que par définition, il n'a pas vocation à réaliser d'admirables objectifs politiques et sociaux tels que le développement économique, l'accès des pauvres à divers services, la réduction de la pollution et des embouteillages, et qu'il lui est plus difficile qu'à son partenaire public de s'accommoder d'objectifs vagues ou contradictoires. En fait, la difficulté majeure, dans le cas des PPP, c'est de concevoir un rapport tel que, par des incitations directes ou positives/négatives (péages fictifs, subventions, impôts et pénalités), les objectifs des deux parties soient raisonnablement définis et bien coordonnés.
- Aucune des deux parties ne peut prétendre de façon convaincante à une quelconque supériorité du point de vue de l'intelligence, de la sincérité ou de la motivation. Au niveau opérationnel, cela signifie que les tentatives d'un partenaire pour jouer au plus fin avec l'autre en concevant ou en libellant les contrats de façon astucieuse sont vouées à l'échec. À un niveau plus profond, cela signifie que les partenariats fonctionnent mieux lorsque les partenaires peuvent compter l'un sur l'autre et non résoudre les problèmes par l'affrontement. Il est en particulier utile que les pouvoirs publics se souviennent qu'un échec ou un abus de la part du secteur public est tout autant à redouter pour des partenaires privés que l'échec d'une entreprise privée pour le partenaire public, car l'un comme l'autre ont de bonnes raisons d'être vigilants.
- Les deux observations qui précèdent prennent tout leur sens en ce qui concerne l'évaluation des risques. Le partenaire privé se méfiera des risques financiers parce qu'une erreur peut être douloureuse et avoir des conséquences immédiates, et les risques ne sont acceptables que s'ils peuvent être couverts (par une assurance) ou si les avantages escomptés sont nettement supérieurs aux coûts potentiels et si les risques ne sont pas disproportionnés par rapport aux ressources dont dispose l'entreprise pour les assumer. Il est vrai que le partenaire public sera peut-être plus disposé à prendre certains risques, et capable de les assumer, que son partenaire privé parce que les éventuels avantages économiques et sociaux peuvent l'emporter sur les pertes financières, ou parce que le partenaire public dispose de ressources beaucoup plus importantes pour assumer le risque en question. Il est également possible que le partenaire privé soit tout simplement plus capable de calculer les risques réels que son partenaire public. De véritables partenaires font tout leur possible pour établir un rapport harmonieux à tous égards, y compris en ce qui concerne les risques à assumer.

2. Les diverses approches envisageables

Le tableau 1 et l'encadré sur les divers degrés de participation du secteur privé font ressortir un fait important, à savoir l'existence d'une série d'approches du système ferroviaire parmi lesquelles le

franchisage ou l'octroi de concessions se situe à un point intermédiaire. Dans ce contexte, le débat prend comme point de départ le statut actuel de la plupart des grands réseaux ferroviaires de l'UE (régime de propriété et d'exploitation publiques), celui – entièrement privé – du réseau ferroviaire utilisé pour le service marchandises aux États-Unis, de trois des compagnies de transport ferroviaire de voyageurs du Japon et des chemins de fer de deux pays de l'UE (Royaume-Uni et Estonie) pouvant constituer un éventuel point d'arrivée. Ce qu'il convient de retenir en priorité, c'est que l'on ne peut pas traiter de la même façon tous les services d'une compagnie ferroviaire donnée, et que la meilleure approche peut être celle de l'« appariement ».

Tableau 1.

Type de Fonction	Rôles du secteur public et du secteur privé					
	Rôles traditionnels du secteur		Franchisage/Concessions		Privatisation	
	Régime public de propriété et d'exploitation	Contrats de gestion	Coût brut	Risque commercial	Désengagement	Ouverture capitaux privés
Infrastructures	X	X	X		(Railtrack?)	
Marchandises	X			?	X	X
Voyageurs						
Grande vitesse	X			X		
Grandes lignes	X		X	X		
Ruraux/régionaux	X	X	X			
Services urbains	X	X	X			

	Situation actuelle
	Option à long terme
	Mesure potentielle ou option intérimaire

Source : M. L. Thompson, Thompson, Galenson & Associés.

Il semble probable que la plus grande partie des infrastructures ferroviaires de l'UE (comme les routes et les voies navigables de l'UE) restera soumise à un régime de propriété et d'exploitation publiques. Une participation du secteur privé commencerait probablement par une sous-traitance ou éventuellement par des contrats de gestion. Il semble également possible que l'infrastructure fasse l'objet d'une franchise fondée sur le coût brut, mais l'expérience de Railtrack et celle que l'on commence à acquérir en Estonie laissent à penser qu'un transfert du risque commercial ou une privatisation pure et simple de l'infrastructure devraient être envisagés avec prudence du fait du caractère manifestement critique de l'infrastructure ferroviaire pour le réseau national de transport, et que des différends entre des usagers du réseau peuvent facilement prendre des proportions au niveau politique.

Contrats à coût brut et à coût net

Lorsqu'un appel d'offres donne lieu à l'attribution d'un contrat fondé sur le "coût brut", le contractant transfère le risque lié au coût tout en continuant à assumer le risque lié aux recettes. Dans ce cas, il arrive souvent que l'on ne parle pas de "franchise." Lorsqu'un marché fondé sur la "subvention nette" est signé, le franchiseur transfère le risque lié aux recettes à l'adjudicataire. Les recettes sont plus difficiles à prévoir que les coûts, en particulier pour les services ferroviaires de voyageurs, dans le cas desquels des facteurs exogènes influent sur la capacité des franchisés à gagner la clientèle espérée et à obtenir la croissance du trafic escomptée.

La participation du secteur privé peut être abordée de façon différente selon qu'il s'agit du service marchandises ou du service voyageurs. Étant donné que pour le premier, l'objectif semble être de faire jouer pleinement la concurrence pour l'accès au marché (et la concurrence **sur** le marché selon les mêmes principes), il paraît douteux que l'on puisse justifier le maintien du régime de propriété et d'exploitation publiques des services ferroviaires de marchandises en Europe, en tout cas à long terme. Quel que soit le soin avec lequel des distinctions comptables sont établies, la concurrence entre les exploitants publics et privés pour le service marchandises sur les mêmes voies sera par définition faussée. Un exploitant public devra toujours se plier à des formalités administratives et supporter des charges sociales tandis que son homologue privé aura davantage la maîtrise de ses coûts, de ses prix et de ses services.⁸ En même temps, le premier aura accès à des sources (officielles ou non) de financement public qui sont refusées à un exploitant véritablement privé, et, soutenu par ses syndicats, il sera toujours écouté par la classe politique, comme le montrent bien Alexandersson et Hultén dans le cas de la Suède (p. 205). En toute logique, les exploitants du service marchandises resteront entièrement publics ou, si une nouvelle concurrence commence à jouer, ils seront essentiellement privés. De plus, la politique d'accès libre va par définition à l'encontre du principe du franchisage ou de l'octroi de concessions pour le service marchandises parce qu'à la base, il n'y a pas de marché à franchiser. Dans le cas des marchandises, la participation du secteur privé prendra en fin de compte la forme d'une privatisation.

Comme le montre également le tableau 1, les services voyageurs peuvent être divisés en deux catégories fondées sur le marché, à savoir ceux qui ont une vocation essentiellement commerciale (transport ferroviaire à grande vitesse et trafic voyageurs grandes lignes de type classique) et ceux à orientation surtout sociale (lignes généralement urbaines, mais parfois également lignes régionales peu fréquentées). La catégorie à vocation commerciale se prêterait mieux à un franchisage commercial basé sur les coûts nets ou à l'octroi de concessions parce qu'elle peut être fondée sur le marché et qu'elle pourrait bien être viable financièrement (selon le niveau et la structure des redevances d'accès). En revanche, la catégorie à vocation sociale se prête mieux à des contrats à coût brut parce que, du fait que les prix et la production sont déterminés par les autorités, les facteurs commerciaux ne jouent pas un rôle majeur dans la conception et la gestion de la franchise.

Il convient au moins de signaler l'existence d'autres exemples de services voyageurs entièrement privés. Environ 30 % (en kilométrage) du réseau ferré japonais ont toujours appartenu à un grand nombre de petits exploitants. Ces compagnies font partie de conglomérats beaucoup plus grands, au sein desquels l'élément ferroviaire sert à valoriser les autres éléments des conglomérats (notamment hôtels, ensembles immobiliers, équipes de baseball, centres de villégiature, etc.). Le métro de Hong Kong constitue un autre cas où la fonction de transport ferroviaire est associée à la promotion immobilière. Bien que l'immobilier ne représente qu'une faible part des coûts totaux d'aménagement des réseaux, les métros de Washington et de San Francisco ont suscité un soutien considérable du fait de la récupération des plus-values, suivant laquelle au moins une partie de la valeur créée par le réseau a été récupérée grâce au régime de propriété ou au contrôle du développement des ensembles immobiliers situés à proximité des stations de métro.

2.1. *Qu'est-ce que le franchisage ou l'octroi de concessions?*

Le franchisage ou l'octroi de concessions comporte diverses étapes :

- En tant que propriétaires des actifs (qui peuvent comprendre à la fois l'infrastructure et le matériel roulant, selon le cas), les pouvoirs publics définissent les actifs à fournir ainsi que les droits et obligations qui seront transférés avec la franchise. Dans certains cas, une partie des actifs est franchisée tandis que d'autres parties sont louées ou même vendues.

- L'accord de franchisage ou de concession fixe en détail les objectifs des deux parties et tente de préciser et de répartir les risques en jeu.
- Normalement, l'État conserve la propriété "implicite" des actifs, ou il en obtient la propriété (par exemple dans le cas d'une concession de type construction-exploitation-transfert (CET)) à l'expiration du délai convenu.
- Le franchisé ou le concessionnaire (exploitant) assure des services, peut fournir certaines des installations et assume les risques spécifiés.
- L'accord est assorti d'un délai convenu (en fait, la privatisation a une durée illimitée).

Dans le cas des chemins de fer, en particulier de la séparation entre les infrastructures et l'exploitation, des solutions hybrides sont possibles. Les infrastructures pourraient par exemple rester sous le contrôle de l'État tandis que les services marchandises seraient privatisés. On pourrait en même temps attribuer les services commerciaux voyageurs dans le cadre d'un marché transférant les risques commerciaux tandis que les services voyageurs à caractère social pourraient être attribués dans le cadre de franchises fondées sur les coûts bruts. Comme l'indique le tableau 1, de nombreuses combinaisons sont possibles, chacune pouvant être traitée de façon assez différente.

2.2. Dimensions du franchisage ou de l'octroi de concessions

Il n'existe pas deux accords de franchise ou de concession absolument identiques. En fait, chacun comporte un ensemble de caractéristiques spécifiques.

La taille des franchises ou des concessions varie beaucoup. C'est ainsi que l'une des concessions d'Argentine pour le service marchandises portait sur 5 000 km de lignes, et que dans le cadre de l'une des concessions du Brésil, près de 100 millions de tonnes de marchandises sont transportées chaque année. Les 8 concessions de services voyageurs à Rio de Janeiro et Buenos Aires portaient en moyenne sur 140 km de lignes, 63 millions de voyageurs et 1 235 millions de voyageurs-km par an. Au Royaume-Uni, les concessions pour le service voyageurs portent sur des itinéraires qui vont de 14 à 4 000 km (avec une moyenne d'environ 1 000 km) sur lesquels sont acheminés entre 1 million environ et près de 150 millions de voyageurs par an (avec une moyenne de quelque 40 millions)⁹ alors que les franchises pour le service voyageurs aux Pays-Bas ne portent que sur quelques millions de voyageurs chacune, et en moyenne sur environ 38 km seulement (communication de Van Dijk). De plus, le partage des responsabilités peut prendre diverses formes. Ainsi, en Australie, en Argentine et au Brésil, les concessionnaires du service voyageurs ont bénéficié du contrôle et de l'utilisation exclusive de l'infrastructure (et le concessionnaire brésilien a acheté le matériel roulant) tandis qu'au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas, les franchisés n'ont obtenu qu'un accès garanti à l'infrastructure et ont loué la plus grande partie ou la totalité de leur matériel roulant.¹⁰

La durée de l'accord peut varier de 1 à 2 ans (comme certains des premiers accords de franchise relatifs au service voyageurs en Suède) à 50 ans (les concessions relatives au service marchandises au Mexique). D'une façon générale, la durée des accords est plus courte lorsque l'État tient à contrôler de près l'exécution de l'accord et plus longue lorsqu'il estime avoir moins intérêt à contrôler strictement le processus de décision relatif à la franchise/ concession et à y participer. En conséquence, du fait de leur caractère sensible du point de vue social et politique, les franchises/concessions relatives au service voyageurs sont généralement assorties de délais plus courts (5 à 20 ans, mais 5-6 ans en moyenne) que les concessions de fret (25 à 50 ans, et 30 ans le plus souvent). Au Royaume-Uni, la privatisation des services marchandises (semblable à la privatisation des chemins de fer canadiens et des trois principaux services voyageurs du Japon¹¹), du matériel roulant pour le service voyageurs

(ROSCO) et des infrastructures (Railtrack suivi de Network Rail) constitue un cas extrême de transfert de contrôle à long terme.

La répartition des droits, des actifs et des investissements peut être variable. Dans le cas particulier du Royaume-Uni, Railtrack, la compagnie de transport de marchandises (EWS) et les ROSCO ont reçu la propriété de leurs actifs, tandis que les exploitants franchisés ont reçu le contrôle d'une zone de service et d'un personnel. Le tableau 2 indique différentes approches de cette répartition. La situation dans d'autres pays (Japon ou Brésil, par exemple, ou d'autres pays de l'UE) paraît quelque peu différente, en fonction des objectifs nationaux fixés. Les autorités en matière de franchisage auraient intérêt à déterminer où les franchises proposées s'inscrivent dans ce cadre.

Il faut déterminer jusqu'où pousser la spécification des caractéristiques des services (voir l'encadré sur la "Spécification des services"). Pour les marchandises, par exemple, on a généralement eu pour pratique, dans le cas des concessions en Amérique latine, de laisser les questions relatives à la fréquence des services, à la ponctualité et aux tarifs presque entièrement à l'appréciation du concessionnaire, en se contentant d'un minimum de contrôle réglementaire des tarifs maximums et de la sécurité. En Argentine, dans le cas des concessions relatives au service voyageurs, des normes minimales de fréquence et de qualité et des tarifs maximaux ont été fixés, mais le concessionnaire était libre de dépasser les niveaux de service minimaux ou de pratiquer des tarifs inférieurs au plafond fixé. Au Royaume-Uni, les franchises ont été assorties de normes qualitatives et quantitatives de service, et les tarifs de base (applicables à environ 40-45 % des trajets) ont été réglementés. Les redevances d'accès de Railtrack ont été fixées dès le départ, l'organisme de réglementation étant habilité à permettre des hausses justifiées et le franchisé restant neutre vis-à-vis des augmentations des redevances d'accès. Dans la mesure où la franchise représente une opération sociale et subventionnée, le degré de spécification sera plus élevé et lorsque la concession a un caractère commercial (ou que le service est privatisé), il peut clairement être plus faible.

À cette question se rattachent celles de la localisation et du degré de contrôle sur la fixation des tarifs. Dans le cas d'un contrat de gestion (ou, souvent, d'une franchise fondée sur les coûts bruts), l'exploitant sert en fait d'agent chargé de percevoir des recettes tout en faisant payer les tarifs fixés par le franchiseur. À mesure que la franchise prend un caractère plus commercial, elle peut être assortie d'un plus grand pouvoir, sous une certaine surveillance réglementaire de l'État. En cas de privatisation, le nouvel exploitant devrait jouer un rôle dominant, en n'étant soumis qu'à une surveillance réglementaire limitée pour empêcher tout abus de pouvoir de monopole.

Le cas précis de la fixation des redevances d'accès aux infrastructures est particulièrement important du fait de l'impact qu'ont celles-ci sur la performance des exploitants. Au Royaume-Uni, le franchisage pose un problème considérable en ce sens que les redevances d'accès n'ont pas été spécifiées en détail avant l'octroi des franchises, ce qui a contraint en fait l'État à assumer en dernier ressort le risque lié à la performance de Railtrack.¹² La question des redevances d'accès a fait l'objet d'un examen approfondi dans le document de la CEMT sur la réforme ferroviaire (2005). Le point critique qui en ressort est que la structure et le niveau des redevances d'accès et la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être spécifiées à l'avance influent nécessairement sur l'approche du franchisage et ont un effet considérable sur la position concurrentielle et partant, sur la valeur de tout service marchandises devant être privatisé.

Il existe un certain nombre d'options en ce qui concerne la méthode de paiement au franchisé (ou, mieux encore, par celui-ci). Dans le cas des flux de paiement **positifs** (lorsque le franchisé ou le concessionnaire paie l'État), le franchisé/concessionnaire a été invité à capitaliser la valeur totale de la franchise/concession à l'avance pour maximiser les rentrées à court terme pour le Trésor,¹³ ou bien une formule combinant des paiements immédiats et différés a été retenue. La plupart des franchises

négatives (dans le cas desquelles l'État paie le franchisé ou le concessionnaire) sont fondées sur une série de paiements de soutien prévue (ou effective).¹⁴ N'importe laquelle de ces approches peut être retenue, mais un arbitrage s'impose manifestement entre, d'une part, la mesure dans laquelle les paiements sont fondés sur les résultats prévus plutôt qu'effectifs et, d'autre part, la prime d'incertitude et le taux d'actualisation qu'utiliseront les soumissionnaires potentiels.

Spécification des services

Une question critique se pose aux franchiseurs : dans quelle mesure le service à fournir devrait-il être **spécifié**, ou bien simplement laissé à la discrétion de l'exploitant de la franchise réagissant aux forces du marché ? D'une façon générale, le degré de spécification a tendance à augmenter avec le niveau de soutien financier (franchises fondées sur le coût brut), et les exploitants de franchises commerciales exigent le plus souvent d'être libres de définir les services à fournir.

Déterminants de la demande. Les principaux déterminants de la demande sont généralement le prix, la fréquence du service et le temps de trajet : la spécification de l'un de ces éléments (ou de tous) influera sur la demande et les coûts, souvent de façon sensible. Si le franchiseur désire, pour des raisons sociales, avoir le pouvoir de fixer les tarifs, la fréquence des services et la durée des trajets, il devrait le faire au début de la période de la franchise de telle sorte que les effets sur la demande et les coûts (investissements et opérations) puissent être pleinement pris en compte. Les changements ultérieurs devraient être soumis à un ajustement convenu de l'indemnité de franchise.

Mesures de la qualité de service. Les franchiseurs souhaitent souvent spécifier les aspects de la qualité du service fourni. La plupart du temps, les autorités franchiseuses appliquent sous une forme ou une autre un système de vérification de la performance mesurant la ponctualité, la propreté, la sécurité, la surcharge (résultat de l'interaction de la demande et de la capacité, parfois aggravé par la fixation des tarifs) et les plaintes des usagers (qui peuvent constituer une combinaison subjective de toutes les mesures). Ces éléments peuvent être rattachés à un système d'indemnisation de type bonus/malus (voir par exemple van Dijk, p. 152 ou Brenck et Peter, p. 171 et 173). **Toutefois, si le franchiseur spécifie une qualité de service, un système de contrôle est inévitable, avec tout ce que cela implique du point de vue de la production de données et des procédures réglementaires quasi-juridiques** (van Dijk, p. 149 et Kain p. 92).

Obligations d'investissement. Les expériences de l'UE démontrent l'importance pour les autorités locales d'une amélioration du matériel roulant. Dans d'autres cas (Argentine et Brésil), les concessionnaires ont été tenus d'effectuer des investissements spécifiés dans le matériel roulant ou même dans les infrastructures. La spécification d'investissements pose deux problèmes : comment spécifier la performance souhaitée plutôt qu'un certain matériel, et comment faire face à la gageure consistant à spécifier un investissement à long terme dans le cadre d'une franchise de courte durée.

Autres caractéristiques des services. Il existe d'autres caractéristiques des services qui peuvent être importantes, notamment la classe de service (première classe et classe touriste), les réservations (importantes sur les grandes lignes), les services annexes (comme la restauration) et l'interconnexion avec les services offerts par d'autres franchises ou la compagnie ferroviaire nationale. L'importance de ces éléments dépend du type de service et du rôle que la franchise joue dans l'ensemble du secteur ferroviaire (et du transport de voyageurs).

Cet arbitrage est l'un des éléments clés qui déterminent si le transfert du risque est économiquement **réalisable** (il est toujours **possible**, mais à un coût toujours plus grand).

Les conditions de renégociation sont importantes. Très rares sont les cas de concessions ou de franchises qui ont réussi à rester totalement inchangées parce qu'il n'est généralement pas possible de

rédiger un accord couvrant toutes les éventualités, en particulier dans le cas des franchises ou des concessions de longue durée. Inévitablement, une situation imprévue apparaîtra, et les deux parties devront alors savoir comment modifier l'accord. Les options envisageables sont la renégociation volontaire entre les parties, l'arbitrage, l'action en justice ou l'application du règlement, ou une combinaison agréée de ces formules.

Tableau 2.

Répartition type des droits, des actifs et des investissements

	Publics		Privés	
	Argentine	Royaume-Uni	Argentine	Royaume-Uni
Actifs d'infrastructure	Propriété conservée	Vendus		Privatisés
Utilisation des infrastructures			Concession exclusive	Franchise non-exclusive
Actifs de fret	Loués	Vendus	Matériel neuf acheté ou loué	Privatisés
Services de fret			Concession exclusive	Accès libre, sans exclusivité
Actifs liés au service voyageurs	Loués	Vendus aux ROSCOs	Matériel ancien loué, matériel neuf acheté	Loué auprès des ROSCOs ou séparément
Services voyageurs			Concession exclusive	Franchise non-exclusive

Source : M. L. Thompson, Thompson, Galenson & Associés.

3. Les risques – partage ou transfert

Le “risque” et la façon d’y faire face dans le cas des accords de franchise relatifs au service voyageurs constituent une question vitale. Dans la pratique, il existe toutes sortes de risques, dont le partage et l’atténuation peuvent exiger une approche distincte. Le transfert du risque est toujours possible, mais il implique toujours un coût. Il n’y a aucune raison de conserver ou de transférer arbitrairement des risques : il s’agit dans chaque cas de parvenir à combiner de façon optimale le partage et l’atténuation du risque afin de réduire le coût total de la franchise/concession. Divers types de risque appelleront des réponses différentes en fonction d’un ensemble complexe de circonstances et de facteurs propres à chaque pays.

Demande, tarifs et recettes. La définition de la demande (généralement le nombre de voyageurs transportés et de voyageurs-km) à utiliser dans la planification de la franchise n’est pas toujours simple. Dans la pratique, il existe souvent un grand nombre de lignes et de classes de service, et il est difficile de déterminer quelle demande représente un bien social. Il ne suffit pas nécessairement de considérer le nombre total de voyageurs et de voyageurs-km comme l’objectif de la demande pour mettre en lumière les besoins du franchisé/concessionnaire. La fixation des tarifs est également complexe. En pratique, si l’on prend en compte tous les services, il peut y avoir pléthore de tarifs, et il ne suffit pas d’indiquer une moyenne pour préciser véritablement la valeur souhaitée. L’exemple du Royaume-Uni, où seulement 40 à 45 % des tarifs ont été fixés, vérifiés et réglementés, est révélateur. Dans les deux cas, l’organisme public court le risque de voir une spécification peu claire aboutir à un résultat imprévu. Les recettes (véritable objectif du partenaire privé) sont le produit de la demande et

des tarifs, et sont donc doublement difficiles à prédire. La principale mesure permettant d'atténuer les risques – à savoir l'analyse minutieuse de la demande antérieure et une extrapolation prudente de celle-ci – revêt une importance critique, mais elle est souvent indisponible si l'exploitant en place n'a pas recueilli de données rétrospectives ou s'il choisit de les dissimuler (Alexandersson et Hultén, p. 201). Fautes de données historiques (ce qui est toujours le cas pour de nouveaux services), les parties peuvent choisir de partager le risque, soit en incluant une prime de risque dans l'aide prévue, soit en adoptant diverses formules de partage du risque lorsque la demande est supérieure ou inférieure aux objectifs fixés. On ne saurait trop insister sur l'importance d'un arbitrage entre l'information et la prime de risque.

Coûts d'exploitation. Le niveau prévu de la demande et donc du service requis constitue l'un des principaux déterminants des coûts d'exploitation et, dans la mesure où la demande est incertaine, les coûts constituent également un élément de risque. Il est fréquent que le partenaire privé accepte les risques liés aux coûts d'exploitation pour un niveau convenu de demande, mais que le franchiseur et le franchisé partagent ces risques lorsque la demande est très différente du niveau prévu. Là encore, c'est essentiellement sur la base de l'expérience antérieure que l'on prend des décisions quant aux mesures réalistes et aux risques à prendre, et la principale méthode pour atténuer ces derniers consiste à recueillir des informations précises sur les résultats passés et à s'en inspirer.

Facteurs exogènes. Les déterminants sous-jacents de la demande et des coûts peuvent modifier très profondément la performance d'une franchise, mais aucune des deux parties ne peut en aucune façon les prédire ou les contrôler pleinement. En effet, la croissance du PIB, les taux de change, l'inflation et la technologie sont autant de facteurs importants, en particulier à long terme. En fait, le niveau et la structure des redevances d'accès sont exogènes du point de vue des exploitants du réseau. On connaît bien les mesures d'atténuation : partage du risque lié à la demande dû aux évolutions du PIB, indication des coûts ou des niveaux d'aide en euros ou en dollars US, indication des montants en valeur constante, partage des avantages liés aux technologies nouvelles et surtout, ajustements automatiques tels qu'indexation sur les prix ou modifications des redevances d'accès (Kain p. 64 et Brenck et Peter p. 177). Parallèlement, il est également utile de limiter la durée de la franchise de manière à traiter les problèmes dans un délai raisonnable.

Évolution de l'action des pouvoirs publics. Le franchisage représente par définition un engagement des ressources et de l'action publiques durant une période plus longue que celle pour laquelle un gouvernement en place quel qu'il soit peut fournir véritablement des garanties. Au Brésil, par exemple, suivant un avis juridique, la Constitution a empêché les pouvoirs publics de prendre des engagements pluriannuels concernant le financement d'une concession négative car seules des concessions positives étaient acceptables. En Estonie, la reprise *de facto* par l'État des infrastructures ferroviaires privatisées et leur renationalisation constituent un autre exemple de changement imprévisible (au départ) de la politique gouvernementale. D'autres changements, par exemple au niveau du droit du travail ou des normes environnementales à respecter, peuvent aller à l'encontre d'un engagement pris par les pouvoirs publics au titre d'un accord de franchise. Nash et Smith constatent par exemple (p. 29) que les prix des carburants, la législation en matière de santé et de sécurité, les lois anti-discriminatoires et des normes devenues dans l'ensemble plus strictes ont pu avoir des conséquences plus sensibles que les effets positifs des franchises reçues durant une période de croissance économique imprévue. Certains risques liés par exemple aux négociations relatives aux conditions de travail ou les prix des combustibles dans certaines limites sont normalement transférables. Parmi les mesures d'atténuation des autres risques figurent divers types d'indexation sur les coûts ou d'accords internationaux d'arbitrage dans le cadre desquels les deux parties sont protégées contre des actions arbitraires.

Risques d'investissement. Les principaux risques d'investissement concernent l'insuffisance éventuelle de la capacité face à une demande imprévue (inférieure ou supérieure aux prévisions) et un décalage entre la longue durée de vie des actifs (en particulier le matériel roulant) et la durée généralement plus courte de la franchise. Le risque lié à la capacité est le plus souvent partagé : si la demande reste dans les limites des paramètres approuvés, le franchisé privé en assume la responsabilité, mais dans le cas contraire, celle-ci est partagée avec les pouvoirs publics. On peut atténuer le risque lié à l'horizon temporel de l'investissement soit en allongeant la durée de la franchise/concession (méthode suivie au Royaume-Uni pour les concessions de la phase II), soit en privatisant de fait la responsabilité relative aux actifs ayant une longue durée de vie. Le crédit-bail (cas des ROSCO du Royaume-Uni) constitue un bon exemple de dissociation du risque que comporte pour le franchisé le fait d'être propriétaire du matériel roulant. Brenck et Peter (p. 167) examinent une autre approche suivie en Allemagne, où à leur expiration, les franchises prévoient une valeur garantie de rachat (ou de revente) du matériel roulant, ce qui limitait sensiblement pour le franchisé le risque de perte de valeur.¹⁵ La création de Railtrack (et ultérieurement de Network Rail) a permis d'atteindre (plus ou moins) le même objectif dans le domaine des infrastructures. D'une façon générale, le fait de les séparer de l'exploitation aura pour effet de libérer les exploitants de l'horizon temporel inhérent aux investissements que nécessitent les infrastructures.

Redevances d'accès. Les redevances d'accès aux infrastructures peuvent représenter un élément important (jusqu'à 40 %) des coûts d'exploitation d'une franchise/concession de service voyageurs. Selon la structure respective des charges fixes et variables, les redevances d'accès peuvent impliquer un risque financier considérable, en particulier dans le cas des petites franchises, si la demande fluctue au-delà des niveaux prévus car elles peuvent déboucher sur un trafic excessif et des insuffisances de capacité. Dans le cas des franchises bénéficiant d'un soutien, on peut réduire le risque en mettant la franchise à l'abri de l'évolution des redevances d'accès (comme cela a été fait au Royaume-Uni, voir note de bas de page 11). Pour les franchises ne bénéficiant pas d'un soutien (et les exploitants d'un service marchandises), le risque peut être atténué par un contrôle réglementaire du régime de redevances d'accès et par l'adoption d'une recommandation visant à fixer les redevances d'accès aux infrastructures ferroviaires au coût marginal (comme le stipule en fait la législation de l'Union européenne). Lorsque l'organisme responsable des infrastructures tente de récupérer une partie de la différence entre le coût marginal et le coût financier par le biais des redevances d'accès (ce qui est également permis par les textes de l'UE), le recours essentiellement à des charges variables plutôt que fixes peut réduire le risque auquel est exposé le franchisé/concessionnaire.

3.1. Le cas particulier des privatisations

Il est regrettable que dans le cas du Royaume-Uni, on se soit intéressé surtout au service voyageurs, car le fret est également important, et peut-être même plus encore dans les autres pays d'Europe.¹⁶ Au Royaume-Uni, les opérations portant sur le fret ont été en fait des **privatisations** en ce sens que les compagnies britanniques de transport de marchandises (ainsi que les ROSCO et Railtrack) ont été formées à partir des opérations de BR, et elles ont été vendues comme entreprises en activité (entreprise, personnel et actifs existants) au soumissionnaire le mieux disant. Les compagnies de transport de marchandises ont été vendues sous condition d'accès garanti, mais sans exclusivité. Les concurrents pouvaient accéder à n'importe quel marché et en fait, la concurrence entre les transporteurs de marchandises existants et les nouveaux arrivants s'est développée.

Le statut actuel des exploitants publics de services ferroviaires de marchandises de la CEMT (en particulier de l'UE) me paraît instable. Ceux-ci auront de plus en plus de difficultés à affronter la concurrence des nouveaux arrivants privés sur des marchés spécialisés où les exigences en matière de qualité du service et les tarifs en vigueur sont élevés. Certains exploitants privés spécialisés comme Rail4Chem font déjà leur apparition. En même temps, tant que subsistent les exploitants publics,

l'accès des compagnies privées au marché sera pénalisé par les avantages inhérents à un régime de propriété publique. Comme on l'a vu, le transport ferroviaire de marchandises ne se prête probablement pas au franchisage parce qu'avec le libre accès, aucun degré d'exclusivité ne peut être accordé. En conséquence, la privatisation des compagnies de transport ferroviaire de marchandises (mais bien entendu, pas nécessairement celle des infrastructures) constitue incontestablement une option.

Il existe de nombreux cas de privatisation intégrale (infrastructures et exploitation) des chemins de fer, tant du service marchandises que du service voyageurs. Aux États-Unis, le réseau ferroviaire utilisé pour le fret est totalement privé, et la privatisation des chemins de fer canadiens en 1996 a créé un des plus grands réseaux de transport de marchandises d'Amérique du Nord.¹⁷ Du point de vue financier, la cession du capital des trois compagnies de transport ferroviaire de voyageurs de l'île principale du Japon (East Japan, Central Japan et West Japan) a constitué l'une des plus grandes transactions qui ait eu lieu dans ce secteur dans le monde. La compagnie de chemin de fer du Nord du Chili a été purement et simplement vendue, tout comme les deux plus grandes compagnies ferroviaires brésiliennes de fret (EFVM et Carajas). Les chemins de fer d'Estonie ont fait l'objet d'une privatisation totale du service marchandises et des infrastructures, assortie toutefois de l'obligation d'accorder l'accès aux concurrents dans le transport de marchandises, conformément à la législation de l'UE.

La séparation des infrastructures et de l'exploitation (c'est-à-dire la question de la privatisation des infrastructures) offre la possibilité de privatiser une partie de l'exploitation. Par exemple, le gouvernement britannique a privatisé non seulement le service marchandises, mais aussi toutes sortes de fonctions auxiliaires telles que l'entretien des voies, l'immobilier, etc. La privatisation de certains aspects de l'exploitation, en particulier le service marchandises, présente un avantage particulier en ce sens qu'elle permet de supprimer les contraintes qu'impose aux exploitants l'existence de frontières nationales. Railion est l'exemple d'une entreprise qui, si elle venait à être privatisée, deviendrait un exploitant de service marchandises véritablement international. Bien que positive en raison des services intégrés qu'elle permet d'assurer, l'émergence de gros exploitants internationaux risque de soulever simultanément la question de la structure compétitive du transport ferroviaire de marchandises à l'échelon européen, en particulier si certains sont publics et d'autres privés.

La question précise que pose la privatisation est celle savoir s'il convient de vendre la compagnie assurant le transport de marchandises sous la forme d'entreprise en activité (comme on l'a fait au Royaume-Uni et en Estonie) ou de vendre simplement les actifs au soumissionnaire le plus offrant. La vente d'entreprises en activité a pour avantage de pouvoir être conçue à l'avance et de faciliter la poursuite de l'exploitation, mais elle implique d'assumer les obligations de l'exploitant existant. La vente d'actifs assure un maximum de flexibilité au nouvel exploitant, en particulier vis-à-vis de la main-d'oeuvre, mais elle laisse souvent au vendeur des obligations résiduelles à assumer.

Ma conclusion générale en ce qui concerne le transport ferroviaire de marchandises est que l'on ne devrait pas se polariser uniquement sur le franchisage ou l'octroi de concessions, parce qu'il y a des cas où la privatisation constitue une meilleure solution. En d'autres termes, la réponse satisfaisante à la question de la restructuration dans le domaine des chemins de fer faisant intervenir le secteur privé consiste sans doute à combiner diverses approches qui peuvent varier d'un pays à l'autre, dans le cadre d'un modèle général et d'une série de limitations. Le meilleur assortiment de mesures pour les chemins de fer pourrait bien comprendre un régime de propriété et de gestion publiques, une exploitation privée des actifs publics (contrats de gestion, franchisage ou octroi de concessions) et un certain degré de privatisation pure et simple.

3.2. Options existantes pour l'octroi de franchises ou pour des privatisations

En supposant que toutes les questions relatives à la conception et à la dimension du marché soient réglées, reste une série de questions concernant ses modalités d'attribution.

Certains pays ont choisi de négocier directement avec les exploitants potentiels. C'est la méthode prédominante adoptée initialement en Suède, en Allemagne et aux Pays-Bas, en partie faute d'expérience et aussi en raison de pressions politiques visant à protéger l'exploitant public en place. La négociation sans appel à la concurrence va à l'encontre des modalités usuelles de dépense des fonds publics, et elle tend à réduire les économies qui pourraient être réalisées grâce au franchisage ou à la privatisation. Van Dijk (p. 149) a constaté que les économies résultant des marchés de gré à gré étaient inférieures à celles découlant de marchés ouverts à la concurrence. Il peut cependant arriver que la taille du marché à attribuer soit insuffisante, ou que l'acquéreur ou l'exploitant soit lui-même un organisme public (par exemple, le Gouvernement fédéral des États-Unis a vendu Alaska Railroad en négociant directement avec l'État d'Alaska), pour lequel une négociation directe sera appropriée. De plus, la négociation directe de marchés à court terme peut constituer un excellent moyen de réduire les risques que comporte le passage d'un régime pleinement public à un régime ultérieur de franchises à plus long terme.

Le Brésil constitue un cas intéressant en ce sens que les organismes sont tenus de vendre les compagnies ou les franchises par adjudications publiques et qu'au moins celles relatives à des concessions ferroviaires ont donné d'assez bons résultats et été relativement ouvertes à la concurrence. Il est difficile de comprendre pourquoi cette formule n'a pas été utilisée davantage dans les autres pays du fait qu'elle a pour avantage de réduire l'effet de la "malédiction du gagnant".¹⁸ Kain (p. 50) soutient que l'octroi d'une franchise est un processus complexe et qu'un appel d'offres poserait les mêmes problèmes de comparabilité. Cela dit, le problème pourrait être atténué par une spécification satisfaisante et un examen approprié des offres (naturellement, l'évaluation d'offres restreintes non comparables pose également un problème).

La forme courante de cession de franchise ou de concession est la soumission unique d'offres sous pli fermé¹⁹. Dans certains cas, on assortit la mise en adjudication ou aux enchères d'un prix minimum (public au Brésil et secret au Mexique) pour parer au risque de collusion entre soumissionnaires lorsque plusieurs franchises doivent être attribuées.²⁰

Il y a également le choix entre une adjudication en un temps, à laquelle tous les soumissionnaires sont conviés à participer, et un appel d'offres en plusieurs temps, qui permet d'éliminer successivement certains soumissionnaires. Dans le cas des concessions de service voyageurs en Argentine, par exemple, il s'agissait dans un premier temps de vérifier la capacité financière et la compétence professionnelle des soumissionnaires, qui recevaient une note positive ou étaient éliminés. Dans un second temps, les entreprises admises à soumissionner ont présenté leurs plans d'activité indiquant les niveaux de demande et de recettes prévus (des tarifs maximums ont été spécifiés) ainsi que leurs plans d'exploitation, notamment en ce qui concerne les effectifs et le matériel. Les soumissionnaires présentant des offres irréalistes ont été avertis des aspects discutables de leurs plans et invités à les corriger sous peine de disqualification. Enfin, les soumissionnaires restants ont présenté leurs meilleures offres. Les risques propres à la procédure d'appel à la concurrence posent également un problème, auquel il n'existe pas de solution évidente.

Le risque qu'il y a à admettre tous les soumissionnaires, pratique courante dans le cas des marchés publics, c'est que l'adjudicataire soit non qualifié ou irréaliste, ce qui est souvent le cas. Kain soutient que les soumissionnaires qui se voient attribuer des franchises pour les services ferroviaires de voyageurs au Royaume-Uni sont clairement ceux dont les offres impliquent des subventions

anormalement faibles et le paiement de primes considérables à l'État. Il faut ajouter à cela la difficulté qu'il y a à évaluer les "qualifications" ou le "réalisme" des soumissionnaires, en particulier lorsque ceux-ci en savent parfois autant sinon plus sur la franchise que le franchiseur lui-même (par exemple lorsque le personnel d'une compagnie de chemin de fer est autorisé à soumissionner). Au Mexique, une certaine franchise pour le transport ferroviaire de marchandises a fait l'objet de trois offres, les deux premières pour environ 550 millions USD et la troisième, pour 1.4 milliard. Malgré un certain scepticisme, le gagnant "maudit" s'en est assez bien tiré. Il est également à signaler que la demande de services de voyageurs au Royaume-Uni a progressé en fait de 50 % durant les 10 premières années du système de concessions, chiffre très nettement supérieur aux prévisions initiales des pouvoirs publics. Ceux-ci, comme leurs experts, peuvent eux aussi se tromper.

Il faut également choisir des formules qualitatives de pondération (on parle parfois à ce sujet de "concours de beauté") au lieu de s'en remettre à des évaluations strictement monétaires. Les formules d'attribution peuvent paraître attrayantes car il est en fait difficile de tout quantifier. Le fait que les modalités de pondération adoptées risquent de fausser sérieusement le résultat pose manifestement un problème. Par exemple, si une offre parfaite reçoit 100 points, dont 20 seulement pour sa valeur monétaire tandis que le reste correspond à des facteurs qualitatifs comme le degré de participation locale ou le pourcentage de salariés existants embauchés, le résultat peut faire l'objet d'une manipulation opaque. Les formules de pondération peuvent facilement comprendre des éléments contradictoires. Tel a été précisément le cas en Argentine pour des concessions de transport de marchandises pour lesquelles des points ont été attribués à la fois pour les fonds offerts et pour le nombre de salariés en poste à embaucher. Les différends de ce genre donnent des résultats imprévisibles et peuvent avoir des effets pervers. En revanche, une attribution strictement monétaire fondée sur la meilleure offre est plus claire, mais elle peut également donner lieu à diverses interprétations lorsque le montant final de l'offre comprend un certain nombre d'éléments, par exemple lorsque les paiements au titre de la concession se combinent à un apport d'investissement.²¹

De nombreuses opérations de franchisage comportent une série de paiements échelonnés, notamment un soutien qui peut être négatif ou positif, et un investissement obligatoire. Si les soumissionnaires n'envisagent pas de la même façon les niveaux et les calendriers de paiement, on ne peut comparer leurs offres qu'en calculant une valeur actualisée nette (VAN), notamment en recourant à un taux d'actualisation identique pour tous. Une méthode d'attribution des marchés fondée sur la VAN a été utilisée avec beaucoup de succès en Argentine, où des concessions pour le service voyageurs ont été attribuées sur la base à la fois d'une série de paiements de soutien et d'une série de projets d'investissements obligatoires que les soumissionnaires ont été autorisés à programmer conformément à leurs projections de la demande et à leur plans d'exploitation. Une approche similaire a été suivie pour l'attribution de concessions pour les services ferroviaires de voyageurs à Rio de Janeiro (lignes de banlieue et métro) qui ont comporté à la fois des aides (ou des paiements) et des apports d'investissements. Les offres relatives aux franchises au Royaume-Uni ont également été évaluées sur la base d'une VAN.

Bien que des ajustements de la VAN soient le seul moyen valable d'égaliser les valeurs sur le long terme, ils créent un phénomène de concentration en fin de période, en particulier si les taux d'actualisation sont élevés. En pareil cas, les soumissionnaires sont incités à fausser leurs offres en anticipant des valeurs positives (prévisions relatives au nombre de voyageurs) et en fixant des valeurs négatives (investissements ou coûts) de façon rétrospective. Il existe quelques mesures préventives partielles. À Buenos Aires, par exemple, où la concentration des investissements en fin de période risquait de poser un problème, les pouvoirs publics ont plafonné le pourcentage total du programme d'investissement pouvant être prévu pour une année donnée.

Lorsque l'attribution d'une franchise est soumise à une adjudication, un autre problème peut se produire si, au sein d'un consortium de soumissionnaires, le calendrier de participation d'un membre diffère nettement de celui des autres. Par exemple, si des travaux de construction importants sont prévus au départ, suivis d'un minimum de maintenance, l'entreprise de construction membre du consortium peut être désireuse d'achever ses travaux et de quitter ensuite le consortium. Il est important d'examiner la composition d'un consortium et les incitations données à chacun de ses membres pour être assuré que ceux-ci agissent dans le même sens que les autres. Dans certains cas (par exemple, celui des métros) où la franchise pourrait permettre une exploitation rentable mais au prix d'investissements considérables, les critères d'adjudication pourraient exclure tout soutien de l'exploitation et être plutôt fondés sur un apport minimum de capital de la part de l'État.

Certains observateurs estiment que s'il y a au moins une raison de faire appel au secteur privé dans le domaine des chemins de fer, c'est qu'il est plus efficace à certains égards que le secteur public. En principe, le secteur privé peut être plus flexible et mieux adapté aux besoins du marché au niveau de la commercialisation et de la fixation des prix, et les entreprises privées peuvent fonctionner plus efficacement que celles du secteur public (en particulier dans leurs relations avec la main-d'oeuvre). Cela peut constituer un facteur particulièrement important lorsque des entreprises publiques sont en concurrence plus ou moins directe avec des entreprises privées (transport ferroviaire de marchandises contre camionnage ou services ferroviaires de voyageurs sur les grandes lignes contre l'avion et l'automobile).

En suivant strictement cette logique, les franchises commerciales devraient être attribuées et les privatisations effectuées sur la base d'un minimum de définition ou de spécification de la part des autorités, les nouveaux chefs d'entreprises privées disposant d'un maximum de flexibilité pour améliorer les aspects commerciaux de l'exploitation, et la spécification des services étant limitée aux éléments pour lesquels les objectifs sociaux jouent un rôle fondamental. En revanche, dans le cadre de la procédure **effective** d'appel d'offres, il est particulièrement important de parvenir à des décisions claires et transparentes au sujet d'options parfaitement comparables, et d'en arriver ainsi à des définitions et des spécifications détaillées et fixes (voir encadré sur la spécification des services). Le dilemme tient au fait que plus les conditions de la franchise sont définies ou spécifiées, moins le franchisé est à même de tirer profit de l'innovation. En spécifiant tout en détail pour parvenir à une transparence et à une comparabilité parfaites, on renoncerait à tous les avantages découlant du sens commercial et le franchisage perdrait ainsi une partie de sa raison d'être.²²

La question de la main-d'oeuvre en place illustre ce dilemme de façon particulièrement éloquente. Pour des raisons politiques, les pouvoirs publics exigent trop souvent du franchisé qu'il utilise toute la main-d'oeuvre en place. En fait, le droit du travail de certains pays de l'UE l'exige (ce qui est le cas des Pays-Bas – van Dijk, p. 149). Du fait que la main-d'oeuvre représente le principal poste de dépenses pour la plupart des compagnies assurant le service voyageurs, on peut être assuré qu'en raison d'une pareille contrainte, les critiques de cette façon de procéder seront ultérieurement en mesure de montrer que le franchisage n'a permis de ne réaliser que des économies limitées. L'autre approche – consistant à laisser s'effectuer des ajustements de la main-d'oeuvre mais en supportant le coût – donne de meilleurs résultats (en Argentine, au Brésil, au Mexique, en Pologne et en Estonie, par exemple) mais réduit également les avantages financiers à court terme d'une restructuration.

D'autres arbitrages s'imposent entre le contrôle des tarifs et les paiements (ou les recettes) de l'État. Par exemple, en particulier dans le cas des concessions de service voyageurs, l'organisme public se trouve directement confronté à un arbitrage entre la fixation d'un bas tarif et le paiement de soutien qu'il doit effectuer : plus le tarif est bas, plus le soutien à apporter est grand. Les franchises fondées sur le coût brut permettent une certaine transparence car les décideurs doivent prendre directement en charge le coût financier de leurs décisions, mais elles ont pour effet de soumettre les

pouvoirs publics à une contrainte budgétaire imprévisible et éventuellement incontrôlable (comme l'a découvert le Gouvernement britannique lorsque les coûts de Railtrack et certains coûts de la concession sont devenus incontrôlables). Dans le cas des marchandises, le contrôle de certains tarifs (ou la fixation d'autres conditions concernant par exemple des effectifs minimaux) réduit le prix que les acheteurs sont prêts à payer pour l'entreprise et/ou a pour effet d'élever les autres tarifs marchandises, ce qui va à l'encontre de l'objectif général qui est de réduire les coûts globaux des transports ou de privilégier le transport ferroviaire plutôt que routier du fret.

3.3. Le problème spécifique des marchés publics

Les franchises/concessions ferroviaires sont délicates et complexes et leurs résultats sont incertains, comme le montrent les documents de l'atelier. Il convient cependant de se demander si ce problème n'est pas imputable au moins en partie au décalage existant entre les rôles normaux des marchés publics et les problèmes que pose l'« obtention » d'une franchise ou d'une concession plutôt qu'au fait que, par définition, ce type de système ne se prête pas au service voyageurs.

La plupart des marchés publics donnent lieu à des adjudications publiques par appels d'offres dans le cas de biens et services clairement définis (c'est du moins ce que souhaiteraient les pouvoirs publics). Les adjudications publiques exigent souvent des efforts supplémentaires au niveau de la définition des produits ou des services par ce que les spécifications officielles sont généralement beaucoup plus détaillées que celles du secteur privé pour un produit ou service identique, et qu'elles entraînent un processus long, mais elles peuvent permettre d'obtenir le résultat le plus économique (sinon le meilleur) lorsqu'il s'agit d'un produit simple ou que le service souhaité peut être conçu et spécifié de façon plus ou moins précise (une route ou une piste d'aéroport, par exemple) et en l'absence d'autres objectifs d'une importance critique. Les adjudications publiques sont cependant beaucoup plus problématiques lorsque le résultat escompté correspond à des objectifs flous, voire contradictoires (ce qui est souvent le cas des objectifs sociaux et budgétaires), ou à des objectifs souhaitables mais impossibles à atteindre concrètement (comme dans le cas d'un nouveau système de contrôle du trafic aérien), ou qu'il revêt une importance critique pour la collectivité (défense, éducation ou services sociaux). Les franchises/concessions pour le transport ferroviaire de voyageurs posent un problème pour ces trois raisons.

Dans la pratique, ces problèmes ne peuvent jamais être résolus de façon satisfaisante, et il n'existe pas de modèle parfait de marché public. Pour des raisons politiques, les réseaux ferroviaires servant au service voyageurs doivent toujours s'efforcer d'atteindre des objectifs difficilement conciliables : quel service devrait-on assurer, à quel quartier où vivent certains groupes ethniques où pour quelle classe sociale, à quel niveau de tarif ou de qualité de services, à quelles conditions pour la main-d'oeuvre, etc ? En finançant la concurrence, on peut être quasiment assuré que le programme de franchisage aboutira à des promesses excessives (il est certain que l'expérience des États-Unis montre qu'il est pratiquement impossible de fixer de façon appropriée la performance, le calendrier et le budget des projets publics car toutes les incitations les orientent dans la mauvaise direction). De plus, l'étude de Brenck et Peter (p. 176) met en lumière un autre dilemme : si les fonds sont transférés directement d'un budget national aux autorités régionales ou locales, ces dernières risquent de ne pas se sentir aussi incitées à faire des économies ou à réaliser des gains d'efficacité que ne souhaiteraient les autorités nationales (on peut parler dans ce cas d'une sorte de risque moral pour les finances publiques). Enfin, l'étude de Kain démontre très clairement que les autorités craignent tellement les conséquences de la suppression d'un service ferroviaire qu'elles s'efforcent par tous les moyens de renégocier avec les franchisés/concessionnaires plutôt que de prendre le risque d'interrompre le service en retirant leurs franchises à des exploitants défaillants.

3.4. *Si ces problèmes ne peuvent pas être totalement résolus, peut-on au moins les atténuer ?*

En bref, oui, dans une certaine mesure.

La meilleure solution consiste à harmoniser des objectifs contradictoires et à préciser des objectifs flous dès le départ grâce à une analyse détaillée et à un débat ouvert. Il importe en particulier que tous les objectifs soient connus avant que des propositions ne soient formulées. Même si des points obscurs voire contradictoires subsistent, il est au moins possible de les identifier clairement et de les incorporer en toute transparence à la proposition.

Si, au cours du processus d'établissement d'une franchise, les objectifs changent sensiblement, il conviendrait de réenclencher le processus. Les risques que l'on courrait en ne réexaminant pas la conception des franchises et en les condamnant ainsi à échouer par rapport aux nouveaux objectifs, sont supérieurs aux coûts et aux retards (sans parler de l'exaspération des soumissionnaires) qu'implique la prolongation du processus de consultation.

Un optimisme excessif est inévitable de la part des **pouvoirs publics**. La meilleure parade consiste probablement à engager un large débat politique sur la procédure et les résultats escomptés. Il vaut également mieux s'abstenir de prendre des engagements définitifs en matière de financement et de politique tant que l'on ne dispose pas de propositions fermes et, de préférence, d'offres concrètes.

Un optimisme excessif de la part des soumissionnaires **privés** peut être dû soit à une erreur de jugement ("la malédiction du vainqueur"), résultant souvent d'informations erronées, soit à une soumission stratégique. On peut faire face à ce problème de plusieurs façons.

Tout d'abord, le meilleur moyen de faire preuve de réalisme est d'être bien informé car d'une façon générale, si l'on ignore des faits fondamentaux tels que la demande passée et les coûts actuels, on peut être assuré que l'appel d'offres laissera à désirer. Du fait que les exploitants publics en place utilisent des fonds publics, il n'y a aucune raison de ne pas exiger que les informations nécessaires pour étayer des estimations précises d'une franchise soient produites et diffusées par l'exploitant/propriétaire public actuel.²³ L'invitation à soumissionner devrait être accompagnée d'une présentation par les autorités d'indicateurs récents et de projections à court terme pour fournir un repère transparent par rapport auquel on puisse déterminer le degré de réalisme des offres.

Deuxièmement, la méthode suivie en Argentine montre qu'un appel d'offres effectué en plusieurs temps peut améliorer sensiblement la crédibilité des soumissions reçues. Dans un premier temps, seuls les soumissionnaires qualifiés devraient être acceptés suivant une liste de critères professionnels et financiers soigneusement mise au point et sur la base d'antécédents convaincants (Kain, p. 76), les soumissionnaires dont les qualifications laissent beaucoup à désirer devant être purement et simplement exclus. Dans un second temps, un examen des plans d'activité peut aider considérablement à faire un tri entre les offres, en particulier si les soumissionnaires sont également tenus de fournir un ensemble précis de mesures quantitatives de leur proposition pendant la durée de la franchise (kilométrage de lignes et de voies exploitées, nombre de trains et de trains-km, de trajets de voyageurs, de voyageurs-km, main-d'œuvre, wagons, de wagons-km, de locomotives et de locomotives-km, et de matériel autopropulsé-km).²⁴ Une assistance spécialisée pour l'évaluation des offres à ce stade peut porter à l'attention du franchiseur d'éventuelles ambiguïtés des spécifications et lui signaler également les points sur lesquels les offres reposent sur des hypothèses très divergentes. Les soumissionnaires peuvent revoir et corriger leurs plans à ce stade (ou bien être rejetés) sans que l'ensemble de la procédure ne s'en trouve concrètement ralenti. Arrivées au stade final, les propositions financières ne risquent guère de manquer de crédibilité. Dans certains cas, les

soumissionnaires sont tenus, au troisième stade, de fournir un contrat signé préalablement dans le cadre de leur offre, sans qu'une renégociation ne soit permise après l'attribution du marché.

Troisièmement, on peut limiter les incitations en faveur des appels d'offres stratégiques en réduisant l'importance critique (la portée politique) du projet ou en instituant des pénalités efficaces en cas de résultats médiocres. Les Japonais, par exemple, ont réduit l'importance critique au niveau national de l'ancienne compagnie JNR en la fractionnant en six²⁵, et l'expérience des Pays-Bas et de l'Allemagne milite clairement en faveur de mesures limitées et non d'une approche brutale. Pour les mêmes raisons, il est important de procéder de façon échelonnée de telle sorte que les problèmes éventuels n'apparaissent pas trop tard pour pouvoir être résolus. En faisant passer ces problèmes du niveau national au niveau régional ou même local (à condition que les autorités locales aient pleinement accès à l'information et puissent s'inspirer de l'expérience des autres), on peut en atténuer le caractère critique, du moins pour les autorités nationales.

Enfin, les cautions de bonne exécution se sont avérées un instrument utile pour faire en sorte que les franchisés "n'oublent pas" de s'acquitter de leurs engagements, en partie à cause du montant de la caution, et aussi parce qu'ils apprécient de pouvoir recevoir des cautions pour des propositions futures.

4. Problèmes critiques et enseignements

Les documents soulignent, ce que confirme l'expérience de beaucoup d'autres pays en ce qui concerne le franchisage, l'octroi de concessions et les privatisations dans le domaine des chemins de fer, qu'il existe généralement une série de problèmes critiques à résoudre le plus tôt possible et de façon cohérente pour que la participation du secteur privé ait une chance de succès.

Cohérence des objectifs et des attentes

Il faut veiller dans toute la mesure du possible à la cohérence des objectifs effectifs et des attentes du public. L'un des enseignements les plus douloureux à tirer de la privatisation de BR est le caractère irréaliste de ces attentes, ce qui fait que l'on a comparé les résultats (parfois de façon cynique) avec l'idéal, ou bien avec des objectifs délibérément exagérés dans un esprit polémique, au lieu de se demander simplement si le résultat obtenu a constitué un progrès par rapport à la situation antérieure. Les gens raisonnables peuvent naturellement discuter de la réponse à apporter à cette question simple, mais nous ne devrions pas discuter de la pertinence de la question elle-même.

Services sociaux et services commerciaux

L'organisme officiel responsable doit parvenir à un consensus clair sur les services qui correspondent à des fonctions sociales vitales, et sur ceux qui ont une fonction fondamentalement commerciale et peuvent être confiés au marché.²⁶ Cette décision déterminera toutes sortes de choix quant à la fixation des tarifs et à la spécification des services, ainsi que le point où se situera le contrat sur la grille public/privé. Elle déterminera également les rôles d'appui (ou les recettes pour l'État) à attendre lors de l'établissement de la franchise, et elle conditionnera dans une large mesure la nécessité d'une réglementation par opposition au contrôle et à l'application des contrats.

Structure du système et redevances d'accès

Les implications de la structure du système doivent être bien comprises car celle-ci doit être compatibles avec les services ou les lots devant être franchisés, concédés ou privatisés. De plus, le régime de redevances d'accès (pour les systèmes séparant les infrastructures de l'exploitation) aura un

impact considérable sur la capacité d'octroi de franchises/concessions et sur le coût ultérieur de celles-ci (ainsi que sur la valeur des marchandises vendues par les exploitants).

Répartition des risques

Les risques doivent être définis explicitement et répartis de façon appropriée. Comme le soulignent les études, il apparaît de plus en plus clairement que dans le cas d'un service social, le risque lié à la demande et aux recettes devrait probablement rester assumé par l'organisme de parrainage tandis que l'on pourrait raisonnablement transférer au moins une partie du risque commercial au franchisé ou à l'exploitant privé dans la mesure où le service est véritablement commercial et soumis aux contraintes de la concurrence. Les risques tiennent aussi au volume même de l'opération et à l'horizon temporel en jeu. Il n'est pas possible de transférer un risque portant sur plusieurs milliards d'euros à une entreprise au capital limité à quelques millions d'euros, quelle que soit la rigueur avec laquelle a été rédigé l'accord. Des risques plus limités sont plus faciles à transférer. De même, le transfert de risque devient moins crédible si l'horizon temporel est plus long du fait de l'ampleur du changement imprévisible.²⁷ On peut citer par exemple la question des changements de politique qui accompagnent les changements de gouvernement, car certains gouvernants s'estiment liés par les engagements de leurs prédécesseurs, et d'autres non.

Une réglementation compatible avec les objectifs

La surveillance des marchés et/ou le régime réglementaire doivent être spécifiés à l'avance, et être compatibles avec les objectifs des autorités en matière de franchisage et de concurrence. Van Dijk, par exemple, insiste sur le rôle positif d'une bonne surveillance et d'un contrôle efficace (p. 149). Cela dit, un danger particulier apparaît lorsque, pour un certain nombre de raisons, les responsables de la réglementation ne sont pas aussi désireux que les autres autorités de réduire le rôle de l'État (c'est-à-dire leur propre rôle).²⁸ En pareil cas, une réglementation hostile peut souvent réduire la capacité de l'exploitant privé à gérer la franchise ou l'entreprise, et naturellement, une réglementation mauvaise ou insuffisante peut aussi nuire à l'intérêt général. De plus, aucun accord n'est jamais permanent, et une certaine flexibilité est indispensable pour faire face au changement. Le processus de gestion du changement doit être aussi clair et transparent que possible, que ce soit par la négociation, l'arbitrage, la réglementation ou une action en justice.

Politiques sociales et environnementales

Les questions environnementales et sociales ne devraient pas être ignorées. Dans le contexte communautaire antérieur, celui de l'Europe des 15, les problèmes et objectifs environnementaux étaient généralement clairs mais en revanche, chez les nouveaux membres de l'UE et dans les pays de l'ancienne Union soviétique ainsi qu'en Amérique latine, la compagnie ferroviaire publique elle-même est un gros pollueur, problème inacceptable dans le cas d'un exploitant franchisé. L'État paiera-t-il pour faire face aux situations préexistantes, ou attendra-t-il des nouveaux exploitants qu'ils assument leurs responsabilités? La question de la main-d'œuvre excédentaire peut être très sérieuse, et elle a posé un problème particulier en Amérique latine (et probablement aussi pour de nombreux exploitants de l'UE). Les nouveaux exploitants seront-ils tenus de conserver la main-d'œuvre existante en préservant ses conditions de travail, ou bien ces dernières pourront-elles être totalement remises en question? Si des changements s'imposent, qui en supportera le coût?

Durée des concessions et investissement

Il existe une interaction directe entre le calendrier de l'accord et la responsabilité de l'investissement : plus l'horizon temporel est court, plus grande est la part de l'investissement qui doit

continuer à incomber à l'État ou être transférée à d'autres (ROSCO ou bailleurs). Par exemple, les autorités désireuses d'imposer au franchisé/concessionnaire une franchise/concession de courte durée assortie de fréquents nouveaux appels d'offres ne peuvent attendre de lui qu'il effectue des investissements à long terme dans le matériel roulant, notamment, en l'absence de bonnes possibilités de location de matériel.

Concurrence sur ou pour le marché

Quels sont les objectifs du nouvel exploitant en matière de concurrence? La concurrence **pour** le marché (c'est-à-dire la vente d'un monopole) peut être compatible avec une spécification détaillée et une surveillance poussée. La concurrence **sur** le marché nécessite une flexibilité beaucoup plus grande et un transfert de pouvoir au nouvel exploitant. En même temps, en cas de transfert d'un pouvoir de marché potentiel, une certaine surveillance réglementaire s'impose.

Incitations contradictoires

Malheureusement, le comportement des intéressés est généralement dicté par leurs intérêts particuliers ("incitations") et non par leurs intentions proclamées, de sorte qu'une analyse détaillée des incitations effectives est indispensable. Il existe à cet égard plusieurs cas de figure, notamment celui des objectifs flous et mal définis et celui des incitations contradictoires. Des objectifs flous (concernant la propreté, la ponctualité et la sécurité des trains, sans définition claire de ces termes) aboutissent à des obligations qui ne peuvent pas être respectées ultérieurement. Il peut être coûteux pour la commission d'attribution de tirer les choses au clair **une fois** l'accord en place. Des obligations mal définies (par exemple l'obligation pour le franchisé d'accepter une main-d'oeuvre en surnombre et improductive) alourdissent directement les coûts ou nuisent à la qualité du service, et peuvent réduire l'autorité d'une nouvelle direction. Des incitations contradictoires (fixer ou autoriser un objectif relatif à l'augmentation du trafic sur une ligne saturée, ou récompenser à la fois une diminution des aides et une augmentation des effectifs) induisent des comportements pervers et/ou imprévisibles. Sachant que les services sociaux, en particulier, impliquent presque toujours un ensemble d'objectifs multiples dont certains seront probablement contradictoires, la série finale d'incitations ne peut jamais être parfaite. Cela dit, le temps passé initialement à comprendre et améliorer les incitations offertes aux divers acteurs n'est jamais perdu.

Offres irréalistes

L'incapacité d'obtenir des offres réalistes est un problème qui semble avoir plusieurs causes, qui peuvent être liées pour l'essentiel aux difficultés inhérentes à la passation de marchés publics (voir le débat qui précède). La cause probablement la plus importante est simplement la mauvaise conception initiale de l'accord. Lorsque les conditions ou le champ de l'accord ne sont pas bien définis, il n'y a rien de surprenant à ce que le résultat final ait parfois moins de valeur que le papier sur lequel est rédigé l'accord : il en va de même de tout contrat, quelles qu'en soient les parties. Il est naturellement vrai que, par rapport à une simple transaction commerciale, un accord de franchise relatif au transport ferroviaire de voyageurs pose un ensemble de problèmes exceptionnellement complexe. Cela posé, la question (pour laquelle il y a plus d'arguments que de solution convaincante) est de savoir s'il est tellement difficile de mettre au point un accord de franchise/concession relatif au transport de voyageurs qu'il faille y renoncer et continuer par défaut à faire appel au secteur public pour assurer ce service.

L'autre raison pour laquelle des offres irréalistes sont faites est paraît-il l'enthousiasme aussi excessif qu'irrationnel dont feraient preuve certains soumissionnaires privés et qui les amènerait à faire des offres irréalistes, ce qui mettrait fin à la franchise/concession et rendrait ainsi nécessaires une

renégociation ou un nouvel appel d'offres. Dans une certaine mesure, cela prouve simplement que la bêtise est plus courante que nous ne voulons bien le reconnaître et qu'elle touche aussi bien le secteur privé que le secteur public. Le remède consistant à faire payer aux fautifs le prix de leurs erreurs est bien connu (bien qu'il ne soit peut-être pas employé assez souvent). Un autre remède possible, consistant à utiliser des procédures d'appel d'offres plus perfectionnées, comme une enchère de Vickrey sous pli fermé, peut théoriquement donner de bons résultats, mais la formule a été jugée jusqu'à présent trop compliquée pour être appliquée dans la pratique. À ma connaissance, seul le Brésil recourt à des adjudications publiques dans le secteur ferroviaire.

Malheureusement, il y a également des cas dans lesquels la menace de sanctions ou d'un nouvel appel d'offres n'est pas crédible du fait que le coût total à supporter en imposant des sanctions potentielles serait plus lourd pour le franchiseur que pour l'adjudicataire. En pareil cas, les soumissionnaires peuvent soumettre des offres assorties de faibles subventions (ou de paiements considérables à l'État), puis contraindre les pouvoirs publics à renégocier ultérieurement. Cela a été souvent le cas pour les concessions de service voyageurs au Royaume-Uni et en Australie.

Kain fait valoir, et certains éléments concrets vont dans son sens, qu'il se dégage ces derniers temps au Royaume-Uni une tendance préoccupante à soumissionner de plus en plus à des prix excessifs. En outre, compte tenu de la volonté affichée des pouvoirs publics de négocier plutôt que de remettre en adjudication (et de sanctionner le vainqueur) en cas d'offres trop agressives, Kain avance que ce qui aurait pu n'être à juste titre qu'un enthousiasme excessif et irrationnel tend aujourd'hui à devenir une stratégie d'offre tout à fait rationnelle visant à "acheter" la franchise au départ pour récupérer la mise ultérieurement par la renégociation des conditions. Dès lors que le comportement des soumissionnaires est dicté par l'attente d'une négociation et non par les performances, il peut s'avérer difficile de reprendre le contrôle de la situation.

Ce problème, dans un sens, est caractéristique de la passation de marchés publics, et bien connu lorsqu'il s'agit de marchés passés dans le secteur de la défense, où le fabricant de matériel militaire a tout intérêt à soumissionner à un prix excessif et à compter sur la renégociation ultérieure parce que l'arme voulue est jugée indispensable et que les cahiers des charges sont suffisamment flous pour laisser place à cette pratique. On en connaît bien le résultat : des dépassements de coûts et de délais, et des performances en deçà des prévisions. De plus, malgré des années d'expérience dans le monde entier, il ne semble guère établi que les marchés passés récemment soient plus satisfaisants en termes de coûts ou de performances, ni que les soumissionnaires sanctionnés pour avoir adopté cette stratégie soient nombreux.

Une solution au problème que posent les enchères "stratégiques" de ce type consiste à réduire la "criticité" du marché (en l'occurrence, la franchise ferroviaire) en concevant un lot dont la taille et le champ d'application permettent de gérer le risque de perturbation ou d'augmentation des coûts de transaction s'il est mis un terme à la franchise ou si celle-ci doit faire l'objet d'un nouvel appel d'offres. Il se peut que cette solution ne soit pas toujours applicable en pratique, mais ce devrait être un aspect important à prendre en considération lors de la conception des franchises.

Une autre solution partielle consiste à exiger une garantie de bonne exécution à laquelle il serait suffisamment douloureux de renoncer pour que les soumissionnaires stratégiques potentiels hésitent à tenter d'imposer une renégociation. Paradoxalement néanmoins, l'imposition d'une garantie de bonne exécution assez importante pour provoquer la faillite du franchisé risque souvent de se révéler aussi inefficace (parce qu'impossible à appliquer en raison des effets néfastes de cette faillite sur l'emploi et les fournisseurs du franchisé) qu'une garantie trop faible qui ne serait pas suffisamment douloureuse pour discipliner le comportement du soumissionnaire. Du point de vue du franchiseur, la garantie devrait être au minimum suffisamment importante pour compenser les coûts de la résiliation de la

franchise et de la remise en adjudication, y compris le cas échéant les coûts d'exploitation dans l'intervalle. Les garanties de bonne exécution qui dépassent largement ce montant ne sont généralement pas crédibles.

L'approche en trois temps adoptée par l'Argentine pour évaluer les propositions concernant les concessions relatives au métro et aux trains de banlieue de Buenos-Aires représente une méthode pour identifier ou limiter les offres irréalistes ou stratégiques. Dans un deuxième temps, une fois que l'on a identifié les compétences et capacités de base des soumissionnaires, les experts ont été invités à examiner leurs plans d'entreprise. Ces plans comprenaient des prévisions relatives à la demande, ainsi que les coûts unitaires et les taux de productivité sur lesquels étaient fondées les prévisions financières utilisées par les soumissionnaires pour formuler leurs offres (le troisième temps correspondant aux offres proprement dites). Les experts ont eu la possibilité de disqualifier des soumissionnaires si leurs prévisions relatives à la demande étaient excessivement optimistes, ou elles ont pu les avertir que leurs propositions étaient tout à fait irréalistes (ou les mettre en garde à ce sujet). Cette approche a permis d'identifier dès le début des écarts sensibles des prévisions de la demande (ou d'autres facteurs de coût significatifs), et a assuré que toutes les parties étaient conscientes de l'existence d'un problème potentiel.

La question des prévisions "irréalistes" de la demande est devenue particulièrement controversée. A cet égard, il est intéressant de souligner que les ensembles de risques posés par les franchises fondées sur le coût brut et celles qui reposent sur le coût net sont différents. Les franchises fondées sur le coût brut font en général peser le risque lié aux prévisions de la demande sur le franchiseur, lequel restreint dans une certaine mesure la possibilité pour les soumissionnaires d'adopter un comportement stratégique (mais ne la supprime cependant pas totalement, vu que les prévisions de coûts sont fondées sur les prévisions de la demande, et qu'une demande supérieure et/ou inférieure fait inéluctablement varier les coûts, et conduit donc à une renégociation). Les franchises fondées sur le coût net, ou franchises commerciales, créent l'occasion de soumettre une offre stratégique dans la même mesure où elles tentent de reporter le risque lié à la demande sur le franchiseur car les prévisions de la demande, comme les prévisions de coûts, procèdent du soumissionnaire.

L'évaluation par les experts des prévisions de la demande dans les plans d'entreprise comporte naturellement des risques. Bien qu'elle puisse réduire le risque que laissent pressentir des prévisions irréalistes, elle risque de substituer le jugement d'experts extérieurs à celui de la partie qui devrait être celle qui en sait le plus sur les prévisions de la demande et qui a le plus intérêt à ce que les prévisions soient justes. Par exemple, si les prévisions apparemment optimistes du soumissionnaire concernant la demande sont effectivement correctes, (parce que celui-ci est mieux informé ou plus compétent que les experts extérieurs), les mesures prises par la partie accordant une concession pour réviser en baisse la prévision auront au mieux pour effet de réduire le prix payé (ou d'accroître le soutien prévu) et risquent en fait de faire perdre la franchise au soumissionnaire disposé à payer le prix le plus élevé ou à présenter l'offre nécessitant le soutien le plus limité. Comme on l'a vu, les prévisions de la demande faites par les concessionnaires de services de fret et de voyageurs au Mexique et en Argentine se sont avérées nettement plus élevées que ne s'y attendaient les autorités, et les soumissionnaires étaient beaucoup plus proches de la réalité.

Il est également possible d'encadrer les prévisions de la demande, par exemple en exigeant de tous les soumissionnaires qu'ils partent des mêmes hypothèses ou projections concernant des facteurs exogènes tels que la croissance du PIB ou de la population. Comme les prévisions de la demande panachent plusieurs variables, en partie exogènes (le PIB) et en partie endogènes (sens commercial), le risque d'erreur (stratégique ou autre) peut être du moins partiellement limité en imposant une même approche à l'égard des variables déterminantes. Le problème évident tient au fait que les pouvoirs publics n'ont guère mieux réussi que les soumissionnaires privés à établir des prévisions justes sur

dix ans (ou plus) concernant le PIB et la population : en outre, si la prévision imposée (celle du PIB par exemple) s'avère erronée, le soumissionnaire sera à nouveau fondé à revendiquer la renégociation pour cause d'erreurs commises par d'autres dont il ne peut en aucune façon être tenu pour responsable.

Pour l'essentiel, la solution comporte deux aspects, comme on l'a vu dans l'encadré de la section 1.1 sur la signification de l'expression "partenariat public-privé". Premièrement, il n'est nullement possible que soit le partenaire public, soit le partenaire privé en sache suffisamment ou soit assez intelligent pour produire des prévisions parfaites, qu'il s'agisse de la demande, des recettes ou des coûts. Il subsistera toujours des risques, et leur transfert aura toujours un prix : il importe donc de définir clairement les risques et de les gérer de manière transparente, et de faire en sorte que le prix du transfert de risque reste dans des limites raisonnables. Deuxièmement, la question primordiale eu égard au transfert de risque n'est peut-être pas celle de la prévision, mais plutôt celle du déséquilibre des incitations. Si les deux parties poursuivent les mêmes objectifs fondamentaux, les hypothèses à la base des offres soumises seront en général raisonnables, et il sera possible de faire face aux mauvaises surprises inévitables par la voie d'accords ou de négociations. Si en revanche la relation est considérée comme un jeu à somme nulle, les deux côtés auront intérêt à se montrer déraisonnables, tant dans la phase de l'appel d'offres que dans celle, ultérieure, de l'exécution.

Conclusions

La question centrale semble être : "est-il véritablement si difficile de mettre au point des accords de franchise/concession efficaces pour le transport ferroviaire de voyageurs ou pour la privatisation du service marchandises que nous devions y renoncer, et continuer à faire appel au secteur public parce que les avantages de tels accords seraient inférieurs à leurs coûts?" Il ne s'agit pas de se demander si l'expérience du franchisage ou de la privatisation a été parfaite ou exempte de problèmes. Cela n'a évidemment pas été le cas. Il serait également équitable de se demander si, sachant ce qu'il sait à présent, le Gouvernement britannique répèterait telle quelle l'expérience de la privatisation de BR. Il est clair qu'il s'en abstenait et en fait, de nombreuses et coûteuses erreurs ont été corrigées (même si Kain soutiendrait que, ce faisant, d'autres erreurs encore plus coûteuses ont été commises). On dispose maintenant d'informations chèrement acquises.

Marchandises

En ce qui concerne tout d'abord le problème des marchandises, il y a tout lieu de penser que la privatisation des exploitants de service marchandises des pays de la CEMT serait appropriée compte tenu du bilan relativement positif que l'on peut dresser dans ce domaine dans le monde entier. Il n'existe pas de cas de concession véritable²⁹ de service marchandises en Amérique latine qui n'ait pas donné des résultats sensiblement meilleurs que ceux obtenus par l'exploitant public antérieur du point de vue de la productivité et de la croissance du marché. Malheureusement, une « amélioration des résultats » n'est pas nécessairement synonyme de profits, et certaines concessions laissent quelque peu à désirer. De plus, du fait du contexte juridique propre à la plupart des pays d'Amérique latine, les deux parties ont enfreint diverses parties des accords pratiquement dès le début, ce qui fait qu'il n'y a guère à retenir de l'expérience de ces pays. Au Canada, la privatisation de CN a été un succès tant pour le développement de CN que pour celui de Canadien Pacifique (à cause de l'effet sur la concurrence). La performance des exploitants privatisés du service marchandises au Royaume-Uni mérite une analyse plus poussée, mais peu d'observateurs la considéreraient comme un échec, en particulier les expéditeurs. L'expérience de l'Estonie a posé beaucoup plus de problèmes, mais cela tient certainement davantage à l'évolution et au caractère contradictoire des politiques publiques qu'à la performance des exploitants privés.³⁰ La question clé à prendre en compte en privatisant le service marchandises des pays de la CEMT sera manifestement le niveau et la structure des redevances

d'accès, ainsi que les possibilités d'accès par rapport aux trains de voyageurs aux heures importantes du point de vue commercial.

Aspects sociaux et commerciaux du service voyageurs

Une observation intéressante qui ressort de l'étude de Peter Kain (Appendice, tableau 2, p. 124) est que l'incidence des problèmes que pose la concession de service voyageurs au Royaume-Uni (mesurée selon qu'on transforme ou non en contrat de gestion cette concession assortie d'un risque commercial) semble être liée au moins en partie au type de service concédé. Seule, une des cinq concessions de service voyageurs interurbain a dû être convertie et une autre (Virgin West Coast) a été particulièrement affectée par les retards et les dépassements de coûts liés à la modernisation par Railtrack de la ligne principale de la côte ouest (WCML). Seuls, deux (et demie) des 11 lignes de banlieue de Londres ont dû être converties, mais 8 des 9 concessions régionales/rurales ont dû l'être ou ont nécessité des subventions supplémentaires. Alexandersson et Hultén font une remarque similaire (pp. 193 et 194) en distinguant entre les franchises locales attribuées sur la base du coût brut tandis que Rikstrafiken a attribué les franchises interrégionales sur la base du coût net.

Kain est totalement en désaccord avec cette conclusion, affirmant que la principale cause des problèmes posés par les concessions au Royaume-Uni a été l'enthousiasme de plus en plus irrationnel prêté aux soumissionnaires à mesure que le processus avançait car plus le temps passait, plus l'offre risquait d'être excessivement optimiste. De plus, Kain signale que les concessions les plus difficiles – les concessions régionales – étaient généralement attribuées plus tard, ce qui ne faisait qu'aggraver le problème.

L'argument selon lequel il y a un effet du type "place en ligne" dans le succès des concessions britanniques est certes convaincant, d'autant plus que l'État n'est pas intervenu pour réduire l'incitation à faire des offres élevées et négocier ensuite si nécessaire. Il me paraît probable que la nature de la concession a également joué son rôle. En conséquence, l'expérience du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Suède incite à penser que la dichotomie entre les considérations sociales et commerciales peut avoir un certain fondement, les services sociaux se prêtant mieux à des contrats de gestion ou à des concessions fondées sur le coût brut tandis que les services à caractère plus commercial peuvent s'accommoder du transfert d'une plus grande part du risque commercial au concessionnaire.³¹ En pareil cas, une conséquence qui en résulte pour le franchisage de la CEMT est qu'il conviendrait de commencer par des franchises fondées sur le coût brut portant sur des petits réseaux urbains/suburbains (ce qui est en fait déjà le cas avec un certain succès en Allemagne, aux Pays-bas et en Suède)³². Ces réseaux sont infranationaux et plus petits, de sorte que la menace/contre-menace d'appels d'offres stratégiques et de renégociation au niveau national peut être évitable ou du moins gérable au moyen de pénalités liées à la performance. En fait, ces franchises ont déjà été transférées ou ont fait l'objet de nouveaux appels d'offres sans effets traumatisants inacceptables. Elles ont un caractère clairement social, de telle sorte qu'il n'est pas excessivement difficile de choisir entre recourir à un contrat de gestion ou à une franchise fondée sur le coût brut et tenter de transférer une part importante du risque commercial.³³

Responsabilités nationales par rapport aux franchises/concessions locales

Tous les principaux membres de la CEMT ont les capacités techniques (parfois avec une assistance initiale) voulues pour concevoir, attribuer et contrôler des franchises/concessions dans leur domaine de compétence juridique, bien que dans certains cas, il faille créer de nouveaux organismes régionaux si la taille de la franchise/concession dépasse la capacité de gestion des autorités municipales en place. Il est également courant de faire appel à une aide financière au niveau national pour couvrir une partie des coûts de soutien. Malheureusement, la plupart des chemins de fer ne

recueillent pas ou ne partagent pas d'informations sur leurs coûts et leurs recettes sous une forme compatible avec les systèmes urbains, de telle sorte que les autorités locales sont contraintes de comparer les éventuelles offres qu'elles reçoivent avec une estimation incertaine de ce qu'il en coûterait de laisser le système sous le contrôle du transporteur national de voyageurs.

Un fait peut-être plus important, selon les documents de van Dijk et Brenck et Peter, c'est que chacune des nombreuses autorités locales s'est engagée sur la voie du franchisage pratiquement sans pouvoir s'inspirer de l'expérience des autres. Il est vrai que les besoins de chaque communauté peuvent être variables (l'hétérogénéité des méthodes n'est pas nécessairement une mauvaise chose – voir Brenck et Peter p. 178), mais l'analyse de l'expérience des autres peut être précieuse. Du fait que les autorités nationales prennent en charge une part importante des coûts d'exploitation de ces réseaux, elles auraient manifestement un rôle à jouer dans le financement et la diffusion d'études à ce sujet.

Concessions et privatisations de services ferroviaires à grande vitesse de voyageurs

À l'autre extrême, les réseaux de transport ferroviaire à grande vitesse de voyageurs dotés d'infrastructures qui leur sont essentiellement exclusives semblent se prêter à un franchisage véritablement commercial si les redevances d'accès sont clairement définies et stables, ou si le réseau peut être attribué (même privatisé) sous la forme d'une franchise intégrale avec des paiements limités à l'accès au réseau national de type classique des zones urbaines. Les services ferroviaires à grande vitesse doivent faire face à toutes sortes de concurrents (automobile, avion et autobus)³⁴, et la plupart des exploitants de ces services prétendent (sans fournir nécessairement de chiffres vérifiables) qu'ils sont « rentables » financièrement. Étant donné que dans les pays de la CEMT, la plupart des automobiles, des autobus et des compagnies aériennes sont maintenant privés (plus ou moins), on ne voit pas bien pourquoi les services ferroviaires à grande vitesse ne pourraient pas être eux aussi gérés par des exploitants et des investisseurs privés.³⁵

Services interurbains et régionaux de type classique

Ce sont les services interurbains et interrégionaux de type classique qui paraissent poser le plus de problèmes. Tout d'abord, il peut être difficile de parvenir à une définition précise de ces services du fait que la limite entre « services interurbains », « grandes lignes de banlieue », et « lignes régionales » peut être floue. En conséquence, la justification sociale d'une aide publique est plus difficile à définir, mais la viabilité commerciale est également discutable. Cela est vrai en particulier si les services grandes lignes sont soumis à la concurrence **sur** le marché (ce qui n'était généralement pas le cas pour les concessions relatives aux grandes lignes du Royaume-Uni). De plus, une part importante des services ferroviaires de voyageurs des pays de la CEMT (de 5 à 25 % des voyageurs-km)³⁶ a un caractère international, et une opération multinationale de franchisage s'inscrira dans un cadre institutionnel complexe à moins, naturellement, que les opérateurs internationaux puissent être privatisés. Nous pouvons au moins nous demander si la Commission européenne devrait réexaminer le projet de soumettre les services classiques de voyageurs sur les grandes lignes à la libre concurrence (**sur** le marché). Les autorités veulent apporter au moins un certain soutien à ces services pour des raisons sociales. Si elles étaient libres de soumettre ces services à la concurrence **pour** le marché, en supposant qu'elles le fassent conformément à des règles garantissant une concurrence loyale, la faisabilité du franchisage pourrait s'en trouver grandement améliorée.

Conditions fondamentales de succès

Tout cela justifie-t-il les complications, les coûts de transaction et la perte potentielle des avantages assurés par un réseau? La réponse dépend bien sûr d'un certain nombre de facteurs. Si l'on juge les chemins de fer nationaux efficaces et les clients réceptifs sur tous les marchés à tous les

niveaux, le rendement à attendre du franchisage est plus limité. Il est certain que les pays qui ont recouru au franchisage ne considéraient pas leurs chemins de fer comme très efficaces. Existe-t-il des pays où la compagnie nationale de chemins de fer relèverait de la catégorie « qui marche »? Dans l'affirmative, quels sont-ils?

Si le pays dispose de nombreuses entreprises dans le domaine de l'ingénierie et des opérations ferroviaires, le franchisage ou la privatisation ont une meilleure chance de succès. Dans la pratique, les exploitants privés de services voyageurs ont réussi à percer plus rapidement lorsque la possibilité leur en était offerte, comme il ressort de toutes les études. En conséquence, la concurrence dont ont fait l'objet les franchises/concessions a généralement été suffisante, bien qu'elle ait davantage joué dans certains pays que dans d'autres, pour des raisons liées à la taille de la franchise/concession, à l'accès au reste du réseau, au niveau de capital requis, à l'existence d'arrivants naturels sur le marché comme les grandes compagnies d'autobus compétentes en ce qui concerne les transports en commun, à l'expérience des exploitants internationaux sur le marché local, et à la résistance de l'exploitant national en place, entre autres facteurs.

Si le système politique ne permet guère de se faire une idée claire des choix des pouvoirs publics quant aux objectifs et aux arbitrages (et le gouvernement des États-Unis n'est pas nécessairement compétent pour les questions relatives aux services ferroviaires de voyageurs – et chaque lecteur peut se prononcer à ce sujet pour son propre gouvernement), ni le franchisage ou l'octroi de concessions ni un service public n'ont de chances de donner de très bons résultats, mais un système de franchises ou de concessions sera peut-être plus difficile à mettre en œuvre état donné l'importance que revêtent pour son succès la transparence et l'application d'une politique stable.

Si le système juridique ne permet guère d'établir et de faire respecter des contrats, en particulier dans le cas de parties publiques par opposition à des parties privées, et aussi de changements de gouvernement, le franchisage et la privatisation comportent toujours des risques considérables, comme le prouve la décision du gouvernement estonien de renationaliser les infrastructures ferroviaires. Cela peut constituer un problème pour les autres nouveaux membres de l'UE si les tentatives de franchisage ou de privatisation vont trop loin, au-delà d'un consensus politique stable.

La limite appropriée entre la responsabilité publique et la responsabilité privée dépend manifestement de l'importance sociale du service fourni. Toutefois, même lorsque le service revêt une importance vitale sur le plan social, on peut peut-être encore faire une distinction entre, d'une part, la responsabilité qui incombe aux autorités de garantir aux usagers l'accès à un service à un coût acceptable et d'autre part, la prestation effective de ce service. Cela dit, il semble exister effectivement un rapport entre l'importance sociale (ou du moins, la visibilité politique) et le rôle potentiel des franchises/concessions dans les services ferroviaires. Plus le service est important et plus il bénéficie du soutien du public, plus il y a de chances que la forme appropriée du franchisage tende vers le contrat de gestion ou le franchisage fondé sur le coût brut. Moins le service est soutenu par l'État, plus il y a de chances que le risque commercial puisse être transféré (ou que le service puisse être privatisé).

5. L'expérience des pays à ce jour

Peut-on tirer à ce jour certaines conclusions sûres? Peut-être.

Kain (p. 102) juge entièrement négative l'expérience de l'Australie dans le domaine du franchisage du transport de banlieue. Dans une étude de 2005 pour la Banque mondiale (p. ix), Williams, Greig et Wallis ont conclu que "les concessions relatives aux services ferroviaires de voyageurs dans les zones rurales et urbaines du Victoria se sont avérées problématiques car elles ont

été pénalisées par certains défauts de conception, notamment par des tentatives pour transférer trop de risques au secteur privé et par des soumissions péchant par un optimisme excessif. En conséquence, les autorités du Victoria ont dû intervenir pour modifier et renégocier les concessions, bien que les résultats obtenus à ce jour nous paraissent dans l'ensemble assez positifs." Il est certain que cette expérience montre de graves erreurs à éviter à l'avenir dans le cadre de tentatives de franchisage.

Il est intéressant de noter qu'au sujet de la question de la privatisation du service ferroviaire de marchandises, Williams, *et al.*, ont conclu que ... « grâce à des privatisations (et non des concessions) dans ce domaine en Australie, le secteur largement privatisé du transport ferroviaire de marchandises était nettement plus robuste aujourd'hui qu'il l'avait jamais été au cours des décennies écoulées »... De façon tout aussi intéressante, ils ont conclu que « la privatisation (et non le franchisage !) relativement simple du service voyageurs **sur les grandes lignes australiennes** semble avoir donné des résultats positifs, notamment du point de vue de la commercialisation et de la rentabilité, bien que des questions demeurent quant aux possibilités de renouvellement du capital ».³⁷

L'expérience du Royaume-Uni à ce jour en matière de franchisage est ambiguë. Kain la juge négative (p. 65), Nash et Smith (p. 9 et p. 30) parlant quant à eux de "succès relatif" mais demandant (comme tout économiste qui se respecte) un complément d'analyse. Dans le cas du Royaume-Uni, il est permis de croire que l'octroi de concessions fondé sur le coût brut a donné de meilleurs résultats pour les concessions régionales tandis que la méthode originale fondée sur le coût net a pu bien se prêter au transport sur de longues distances et aux concessions à caractère plus commercial (là encore, cette question devrait être approfondie). L'expérience de l'Argentine et du Brésil est plus positive pour l'octroi de concessions fondées sur le coût net relatives au transport urbain de voyageurs lorsque le processus d'appel d'offres et les marchés ont été conçus de façon appropriée.

Brenck et Peter (p. 170) font état d'économies de 18 à 20 % dues au franchisage en Allemagne (portant essentiellement sur des marchés fondés sur le coût brut ou des contrats mixtes relatifs à des services de transport sur de courtes distances)³⁸, Alexandersson et Hultén (p. 205) signalent des économies de 20 à 30 % dans le cas du franchisage en Suède, et van Dijk (p. 148) cite des chiffres de 20 à 50 % au sujet de franchises attribuées par appel à la concurrence aux Pays-Bas, contre 0 à 10 % d'économies dans le cas des franchises négociées.³⁹

Il est à signaler que la politique explicite de la Suède consistant à permettre à l'exploitant public (SJ) de maintenir les services rentables en dehors du processus de franchisage (et la politique implicite des Pays-Bas et de l'Allemagne allant dans le même sens) est peut-être compréhensible d'un point de vue politique, mais curieuse sous l'angle économique. En fait, des franchises attribuées sur appel à la concurrence permettraient d'obtenir les mêmes avantages (accroissement des recettes et baisse des coûts) quel que soit le point de départ financier. L'État ou les voyageurs (ou les deux) devraient bénéficier du franchisage, même lorsque le service initial fourni par l'exploitant public est « rentable ».

Il y a eu relativement peu d'échecs en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas, bien que l'on ait enregistré un certain nombre de cas de faillite et d'abandon de franchises. Van Dijk a observé que tous les franchisés néerlandais ont obtenu des résultats meilleurs que leurs prédécesseurs (p. 150) et Brenck et Peter (p. 170) ont constaté que les franchisés allemands se sont montrés plus attentifs aux besoins des clients que les exploitants précédents. La concurrence pour l'obtention de franchises a été satisfaisante au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas. Elle a été plus limitée en Suède et en Australie, pour des raisons peu claires qu'il convient d'examiner.

Délégation

Les quatre cas de l'UE soulèvent une question intéressante, qui est celle de savoir si le franchisage devrait être envisagé au niveau national plutôt que local, et quelle devrait en être la nature. Les cas des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Suède ont été fondés sur une politique explicite de délégation de la planification et du contrôle (et d'un certain pouvoir de financement) aux autorités locales. Ces cas font donc ressortir le rôle des autorités locales et des circonstances, et ils ont concerné essentiellement les services ferroviaires répondant le plus à des besoins sociaux. Bien que les enseignements que l'on peut en tirer soient manifestement limités du fait que l'accent a été mis sur les initiatives locales et que l'on n'a pas tenté d'étudier et de résumer les expériences, ces cas ont également permis d'adopter des approches "hétérogènes" assurant des réactions adaptées le mieux possible aux besoins locaux. Ayant été conçue au niveau national, l'approche du Royaume-Uni a eu un caractère uniforme peut-être inapproprié aux services sociaux régionaux.

Matériel roulant

La disponibilité de matériel roulant pose fréquemment un problème. Le problème fondamental – à savoir le fait que des franchises de courte durée ne permettent guère de financer un matériel roulant neuf dont la durée de vie est supérieure à la longueur de la franchise – est inhérent aux franchises de brève durée pour le service voyageurs. Cela risque de créer un problème de "marginalisation des actifs" si la franchise n'est pas prolongée. Plusieurs réponses y ont été apportées. Au Royaume-Uni, on a créé volontairement des sociétés de crédit-bail (ROSCO) pour reprendre l'ancien matériel roulant de BR et le louer aux concessionnaires. De plus, les ROSCO ont acheté du matériel roulant neuf lorsque la demande des concessions a augmenté (et la *Strategic Rail Authority* est intervenue pour appuyer l'achat de certains types de matériel roulant neuf lorsque le rapport concessionnaire/ROSCO ne semblait pas fonctionner de façon satisfaisante). L'approche suivie aux Pays-Bas, en Suède et en Allemagne a consisté initialement à faire appel à l'exploitant national en place (ou à sa filiale) pour louer le matériel roulant du parc existant aux nouveaux exploitants. Pour plusieurs raisons (notamment la résistance de l'exploitant national), cela n'a pas donné de bons résultats. On a vu en fait apparaître des sociétés de crédit-bail, dont certaines ont pris la forme d'entreprises distinctes et d'autres, de coentreprises au niveau des autorités locales (Alexandersson et Hultén p. 193, et Brenck et Peter, p. 167). L'approche reposant sur la valeur résiduelle garantie suivie en Allemagne semble également être une bonne idée. Compte tenu de la taille du marché potentiel de la location de matériel pour le service voyageurs, il existe manifestement des possibilités de créer des sociétés de crédit-bail à l'échelon de l'ensemble de l'UE.

Comportement prédateur

Les cas de la Suède (Alexandersson et Hultén pp. 187 et 205) et de l'Allemagne (Brenck et Peter pp. 165 et 166) montrent clairement les dégâts dus au comportement prédateur du transporteur national en place (SJ et DB), et Van Dijk (p. 150) estime que le transporteur national néerlandais (NS) n'a guère fait d'efforts pour répondre aux besoins des autorités locales. Ce comportement a pris diverses formes : manque de coopération pour la location de matériel roulant, concurrence prédatrice pour l'octroi de franchises (consistant à soumettre des offres excessivement "basses" pour obtenir une subvention, ou à utiliser de façon abusive des informations privilégiées), tentatives pour utiliser le droit d'accès préférentiel du transporteur national aux infrastructures au détriment des nouveaux arrivants, la mise en place de régimes de redevances d'accès discriminatoires envers les nouveaux arrivants ou les petites entreprises, refus de fournir un programme d'information sur l'exploitation du réseau, tentatives pour couper les liens entre les réseaux locaux et le réseau national et, ce qui est peut-être le plus dommageable, refus de produire ou de diffuser les informations nécessaires pour concevoir des franchises et faire jouer une concurrence loyale. Dans une certaine mesure, le Royaume-Uni a

réussi à éviter une telle situation en supprimant de fait le transporteur national et en interdisant aux groupes de BR de soumissionner pour obtenir de nouvelles concessions⁴⁰. Dans ce contexte, on peut estimer que le transporteur en place ne devrait pas être autorisé à tenter d'obtenir de nouvelles concessions et que la séparation des infrastructures et de l'exploitation devrait être renforcée lorsque, comme en Allemagne, un lien structurel subsiste entre l'opérateur national et l'organisme responsable de l'infrastructure.⁴¹

NOTES

1. Une série d'études sur la ventilation des coûts dans les chemins de fer réalisées aux États-Unis a montré régulièrement que les poids lourds payaient des redevances fédérales d'usage représentant entre 50 et 80 % des coûts financiers que leur utilisation impose sur la partie du réseau routier national relevant des autorités fédérales. Bien que ces poids lourds puissent éventuellement couvrir leurs coûts marginaux en milieu rural, ils n'en couvrent qu'une faible partie dans les zones où les embouteillages sont fréquents. Voir à ce sujet le « 1997 Highway Cost Allocation Study Final Report » de l'U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, ainsi que l'Addendum de mai 2000 dans lequel figure une estimation des coûts marginaux sociaux. En outre, naturellement, la navigation sur les voies navigables intérieures des États-Unis est en fait gratuite, les exploitants ne participant en aucune façon à leurs coûts de construction et d'exploitation. Pour leur part, le transport ferroviaire de marchandise ne reçoit pratiquement aucune assistance aux États-Unis, pas plus de la part du gouvernement fédéral que des États.
2. En fait, les chemins de fer britanniques, auparavant privés, ont été nationalisés peu après la guerre (1948). D'autres chemins de fer de pays de l'UE La Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) l'ont été entre les deux guerres.
3. Malheureusement le sous-financement mène toujours à de mauvaises performances, ce qui par la suite porte préjudice à de futurs financements (intitulé « le cercle vicieux ») pour les chemins de fer. Le sous-financement des infrastructures peut condamner les opérateurs, et vice-versa.
4. Les documents de référence étant souvent cités seuls les noms de leurs auteurs et un numéro de page seront indiqués.
5. Bien qu'il ne soit pas énoncé explicitement, un des thèmes majeurs de l'atelier est le « succès » relatif du secteur public par rapport au secteur privé en ce qui concerne la gestion des chemins de fer. Il convient de souligner que les problèmes actuels de la plupart des chemins de fer de l'UE (et d'autres pays) sont indiscutablement dus à des défaillances de la gestion publique. Cette observation est souvent acceptée au début d'une réforme des transports ferroviaires, mais presque toujours oubliée par la suite.
6. Voir par exemple, Kasai, 2003, où l'objectif consistant à fragmenter l'ancien JNR unitaire et ses syndicats en plusieurs éléments plus gérables et flexibles. On pourrait considérer que Deutsche Bahn a suivi la même stratégie de résistance au cours de la dernière décennie.
7. La décision du Gouvernement britannique de créer 25 franchises a été influencée par le fait que la comptabilité interne de l'ancienne compagnie BR avait été organisée de cette façon. Une information meilleure et plus flexible (comme celle qui est apparue ultérieurement lors de la création des concessions) aurait pu dès le départ permettre une définition différente des concessions.
8. On peut éliminer ce fardeau au moyen de paiements explicites de type OSP pour les surcoûts. Cela a été fait dans le cas de la restructuration de DB dans les années 90, lorsque l'État a pris en charge les surcoûts liés aux conditions de travail des anciens salariés, assimilés à des fonctionnaires. Cependant, d'une façon générale, les pouvoirs publics accordent rarement une compensation intégrale pour les diverses contraintes politiques et sociales qu'ils imposent aux entreprises publiques.

9. En 2003/2004, au Royaume-Uni, les concessions régionales ont représenté en moyenne 1 555 km de lignes au total, 26.4 millions de voyageurs et 813 millions de voyageurs-km. Sur les grandes lignes du pays, les concessions ont représenté en moyenne 1 312 km, 15.3 millions de voyageurs et 2 539 millions de voyageurs-km. À Londres, elles ont représenté en moyenne 459 km, 68 millions de voyageurs et 1 929 millions de voyageurs-km.
10. Certains franchisés ont acheté ultérieurement du matériel roulant.
11. Plus précisément, dans le cadre du double système de redevances en vigueur au Royaume-Uni, si l'organisme de réglementation augmente les redevances fixes que paient les franchisés pour utiliser le réseau, les coûts additionnels sont répercutés sur l'État, mais les franchisés doivent supporter eux-mêmes le coût des modifications éventuelles apportées aux redevances marginales.
12. Ce résultat n'est pas tout à fait injuste car l'échec de Railtrack peut être imputé pour une bonne part à l'attribution, avant la privatisation de la compagnie, de contrats de maintenance dans lesquels celle-ci n'avait pas voix au chapitre. De plus, le régime initial des redevances d'accès – caractérisé par des redevances fixes élevées et de faibles redevances variables – a été imposé à Railtrack et a fortement contribué à la saturation qui est apparue (Kain p. 90 and p. 135).
13. Il est intéressant de noter que les pouvoirs publics capitalisent souvent les entrées, mais rarement les sorties.
14. Que les paiements soient positifs ou négatifs, naturellement, la méthode courante de comparaison des flux dans le temps repose sur le calcul de la valeur actualisée nette (VAN).
15. Mais cela incite le franchisé à surévaluer les actifs ou à les épuiser vers la fin de la période de la franchise.
16. Le service marchandises représente au moins la moitié des tonnes-km brutes et généralement plus de 25 % des trains-km sur les chemins de fer des pays de la CEMT. Voir CEMT 2005 p. 49, fig. 3.1.
17. En fait, quelques années plus tard, Canadien National (CN) a proposé d'acheter la principale compagnie de transport ferroviaire de marchandises des États-Unis, Burlington Northern Santa Fe Railway (BNSF). La demande a été différée par le Surface Transportation Board (STB) en raison des risques de domination du marché et ultérieurement abandonnée par CN et BNSF.
18. Selon la théorie de la malédiction du gagnant, en soumissionnant pour une concession, certaines parties commettent l'erreur d'en sous-estimer ou d'en surestimer la valeur. L'adjudicataire est le plus souvent un des soumissionnaires qui a surestimé la valeur de la concession (par opposition à une partie concevant une façon unique de dégager un profit de la concession) et qui ne parviendra pas à la gérer de façon rentable.
19. Des méthodes plus complexes, comme les enchères de Vickrey, n'ont pas été utilisées pour le franchisage ou la privatisation des chemins de fer, bien qu'apparemment, l'attribution des franchises britanniques ait été initialement prévue sur le mode d'enchères de Vickrey (voir Kain p. 76).
20. Les prix minimums ont posé des problèmes. Au Brésil, en raison de la "coopération" entre certains soumissionnaires, la valeur de l'offre retenue était supérieure d'un cruzeiro (environ un USD) au prix minimum annoncé publiquement. Au Mexique, il y a eu un cas où le prix minimum secret a été supérieur à l'offre retenue, ce qui fait que la concession a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres (et a finalement été attribuée au prix de l'offre initialement retenue). D'une façon générale, bien qu'elles puissent fournir certaines indications, les offres minimums posent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent.
21. Lorsque des consortiums soumissionnent, la présence simultanée de capitaux et de fonds de soutien à l'exploitation peut entraîner certaines manoeuvres au sein du consortium, en particulier lorsque la construction ou l'investissement interviennent au début de la franchise et que l'exploitation s'étend sur toute la durée de la franchise.

22. Le sens commercial et le développement du marché n'ont peut-être pas toujours une importance critique, car beaucoup de franchiseurs se contenteraient d'un bon service correspondant aux spécifications, à un bon prix (Kain p. 49). Il faut reconnaître que l'on n'est pas d'accord sur la valeur du sens commercial ou de l'initiative du secteur privé. Kain soutient en fait que la croissance de la demande dans le cas des concessions au Royaume-Uni a été due à des facteurs autres que la gestion privée. Nash et Smith concluent que celle-ci a pu avoir au moins un certain effet positif sur la demande, compte tenu par ailleurs d'une forte croissance économique. Comme le reconnaissent ces auteurs, il est toujours difficile de lier des résultats à un facteur quelconque dans un ensemble de phénomènes complexes et hétérogènes.
23. Kain (p. 89) soutient que le franchisage sera inévitablement « entaché de défauts » si l'information et la capacité de gestion nécessaires pour vérifier la rigueur des offres font défaut.
24. Il s'agit de permettre d'analyser les principaux paramètres de performance de la demande et d'identifier les cas manifestes d'optimisme excessif en ce qui concerne les hypothèses relatives à la demande ou la productivité.
25. La perte des avantages assurés par le réseau au Japon a été atténuée parce que les trois chemins de fer n'étaient pas effectivement raccordés au reste du réseau, et parce que les limites des zones d'opération des trois compagnies de l'île principale étaient tracées de telle façon qu'environ 8 % seulement des trajets de voyageurs franchissaient la limite de deux zones.
26. Il s'agit d'une distinction critique qui peut causer ultérieurement des problèmes. Dans le cas de Railtrack, on n'a pas tardé à se rendre compte, lorsque ses performances ont laissé à désirer, de la fonction sociale vitale d'un service que l'on pouvait apparemment envisager, d'un point de vue commercial, de privatiser avec succès.
27. Comme on l'a vu, dans la mesure où la croissance du PIB constitue un risque exogène lié à la demande, l'indemnité de franchise peut être ajustée en fonction de l'évolution du PIB au-delà de la fourchette spécifiée dans les appels d'offres/demandes de propositions.
28. Cela a posé un problème en Argentine et au Brésil, et c'est apparemment une source de tension en Estonie.
29. Le mot « véritable » exclut le cas du chemin de fer de Belgrano en Argentine. Cette « concession » a été en fait un transfert de contrôle au syndicat.
30. Le gouvernement estonien actuel s'est opposé à la privatisation des chemins de fer nationaux opérée sous le gouvernement précédent, et il a récemment annoncé un projet de renationalisation.
31. L'exemple extrême serait la privatisation des services ferroviaires de voyageurs au Japon.
32. Une autre incidence est que l'approche uniforme initialement adoptée au Royaume-Uni était excessivement rigide. Avec le recul, il semblerait qu'il eût mieux valu traiter les concessions régionales comme des contrats fondés sur les coûts bruts et les concessions relatives aux grandes lignes comme des concessions fondées sur les coûts nets. Il conviendrait probablement d'analyser les concessions de Londres pour déterminer à quelle catégorie elles devraient appartenir, bien que la plupart d'entre elles aient survécu dans le cadre d'un régime de coût net. Au total, comme c'est souvent le cas, une approche hétérogène aurait peut-être donné de meilleurs résultats.
33. Il est également intéressant de noter que le niveau des redevances d'accès aux infrastructures n'est pas si important du fait que l'État devra les payer de toute façon, soit à l'exploitant, soit au fournisseur des infrastructures. La structure reste cependant importante car elle détermine la façon dont l'exploitant utilise le système et elle influe sur le risque financier que courent les concessions/franchises.

34. Certains pays mettent fin à la concurrence des autobus pour promouvoir leurs exploitants nationaux de services ferroviaires de voyageurs.
35. La privatisation des grandes compagnies JNR est instructive. Il était clair qu'elles avaient toutes dégagé un excédent d'exploitation, mais qu'elles avaient également des difficultés à couvrir intégralement les coûts de leurs infrastructures, en particulier dans le cas des lignes Shinkansen. La solution des pouvoirs publics a consisté à évaluer les actifs à des niveaux correspondant aux moyens financiers des nouveaux propriétaires, laissant une partie des surcoûts à la JR Settlements Corporation, avec les actifs non ferroviaires de l'ancienne JNR. Malgré cela, sur le passif initial de 337 milliards de dollars de l'ancienne JNR, les trois compagnies JR privatisées ont repris 131 milliards de dollars US d'obligations, qui n'ont donné lieu à aucun défaut de paiement. Voir Thompson 2003, p. 335.
36. CEMT 2005 op cit, p. 50, figure 3.3.
37. L'expérience de l'Australie comporte la séparation de l'exploitation et des infrastructures, un accès ouvert à la concurrence, des voies à écartement variable, la participation des différents états et l'État fédéral, et elle porte aussi bien sur les marchandises que sur les services voyageurs de banlieue et grandes lignes. De plus, la prolongation du réseau jusqu'à Darwin a été basée sur un grand projet de PPP.
38. En Allemagne, environ 36 % des services étaient fondés sur le coût net, 41 % sur le coût brut et 23 % sur une combinaison des deux. Il s'agissait dans tous les cas de services régionaux ou sur de courtes distances, et jamais de grandes lignes. De même, aucune des analyses concernant les chemins de fer néerlandais et australiens n'a porté sur les grandes lignes.
39. Le montant des économies réalisées aux Pays-Bas est peut-être un peu excessif, en partie parce que le processus est peu avancé, et aussi parce que l'on a peut-être ajouté des coûts locaux pour compenser une partie des économies réalisées au plan national. En tout état de cause, l'observation selon laquelle la concurrence, plus que la négociation, favorise les économies est importante.
40. Il ressort des discussions qu'a eues l'auteur avec de hauts responsables de BR au moment du franchisage que ceux-ci avaient l'intention de le différer, et si la structure adoptée le permettait, de profiter de leur meilleur accès aux compétences et à l'information pour rendre la vie difficile à leurs concurrents. De plus, l'expérience des ROSCO, au sein desquels des initiés étaient autorisés à soumissionner, ont donné tout au moins une impression d'iniquité (même si celle-ci n'est pas avérée) d'un point de vue politique (Thompson 2004, p. 13).
41. L'argument de Kain (p. 62) qui soutient que le transporteur en place devrait être autorisé à être en concurrence pour obtenir des franchises, est discutable. Il est possible que lorsque la direction du transporteur national en place s'emploie activement à promouvoir l'essaimage de certaines opérations (peut-être comme en Russie), il y aurait peut-être intérêt à autoriser les équipes dirigeantes à être en concurrence avec des soumissionnaires extérieurs, tant que toutes les redevances sont déterminées de gré à gré et que l'essaimage s'effectue parfaitement. En revanche, dans la plupart des cas où le transporteur national veut contrôler l'essaimage ou bien s'y oppose en fait, le risque qu'il confère un avantage injuste et non transparent au candidat maison est trop grand pour permettre à la concurrence de jouer effectivement.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexandersson, Gunnar et Staffan Hultén, « Competitive Tendering of Regional and Interregional Rail Services in Sweden », document établi pour l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires, Paris.
- Brenck, Andreas et Benedikt Peter, « Experience with Competitive Tendering in Germany », document destiné à l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires, Paris.
- CEMT, « Réforme ferroviaire et tarification de l'usage des infrastructures », Paris, 2005.
- CEMT, « Comptabilité publique et données relatives à la qualité de l'actif : données nécessaires à la réglementation des infrastructures ferroviaires », CEMT/CS/CF(2006)2, Paris, 2006.
- Commission des Communautés européennes, « Livre blanc : Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires », COM(96) 421 final, Bruxelles, 1996.
- Drs. H.P. van Dijk, « Tendering and Decentralization of Regional Rail Passenger Services in the Netherlands (1997-2005) : Experience to date », document destiné à l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires, Paris.
- Kain, Peter, « The Pitfalls in Competitive Tendering : Addressing the Risks Revealed by Experience in Australia and Britain », CEMT, document destiné à l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires.
- Kasai, Yoshiyuki « Japanese National Railways : Its Breakup and Privatization », Global Oriental, Folkestone, 2003.
- Nash, Chris, et Andrew Smith, « Passenger Rail Franchising – British Experience », document destiné à l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires, Paris.
- Thompson, Louis S., « Changing Railway Structure and Ownership : Is Anything Working? » *Transport Reviews*, 2003, vol. 23, n° 3, 311-355.
- Thompson, Louis S., « Privatizing British Railways : Are There Lessons for the World Bank and its Borrowers », document de la Banque mondiale sur les transports TP-2, Washington, DC, 2004.
- Williams, Robert, David Greig et Ian Wallis, « Results of Railway Privatization in Australia and New Zealand », document de la Banque mondiale sur les transports TP-7, septembre 2005.
- Winsor, Tom, « British Rail Franchising : Experience in Choppy Seas », document d'information pour l'atelier du 12 janvier 2006 sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2007 04 2 P) ISBN 978-92-821-0144-5 - n° 55790 2007

L'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires

L'adjudication par appels d'offres est un moyen d'ouvrir le marché des transports ferroviaires à la concurrence tout en conservant un réseau intégré de services. Cette pratique a été utilisée pour les transports ferroviaires de marchandises dans certains pays. Mais elle est surtout intéressante pour les réseaux de transport de passagers lorsque des services subventionnés rendent difficile, voire impossible, l'instauration d'une concurrence entre des trains assurant les mêmes trajets.

Les pouvoirs publics encouragent la concurrence dans les transports ferroviaires afin de réduire les coûts, notamment pour le contribuable, et d'améliorer les niveaux de service pour les usagers. Les concessions sont également destinées à favoriser les apports de capitaux privés nécessaires dans le secteur ferroviaire. La façon dont les risques sont répartis entre les autorités publiques et les opérateurs ferroviaires privés, l'existence d'un cadre réglementaire transparent et durable permettant de protéger à la fois les intérêts des citoyens et ceux des concessionnaires, ou encore les incitations prévues dans les contrats de concession sont autant de facteurs dont dépendent les résultats obtenus lors des adjudications par appels d'offres.

Ce rapport passe en revue les expériences d'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires mises en œuvre à ce jour de par le monde. Il cherche à tirer des enseignements susceptibles d'améliorer la conception des concessions et de la réglementation, à partir d'exemples de réussite ou de cas moins probants. Les travaux reposent sur des examens approfondis - menés par d'éminents experts - des expériences de concessions de transports ferroviaires de voyageurs au Royaume-Uni, en Australie, en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas. Ils s'appuient également sur des exemples de concessions de fret ferroviaire en Amérique latine.

éditions OCDE
www.oecd.org/publishing



(75 2007 04 2 P1) ISBN 978-92-821-0144-5

