



**La Réforme des Chemins de Fer :
Manuel pour l'Amélioration de la
Performance du Secteur Ferroviaire**

Chapitre 8 :
**Acheter des Services aux Chemins
de Fer**

8 Acheter des Services aux Chemins de Fer

8.1 Introduction

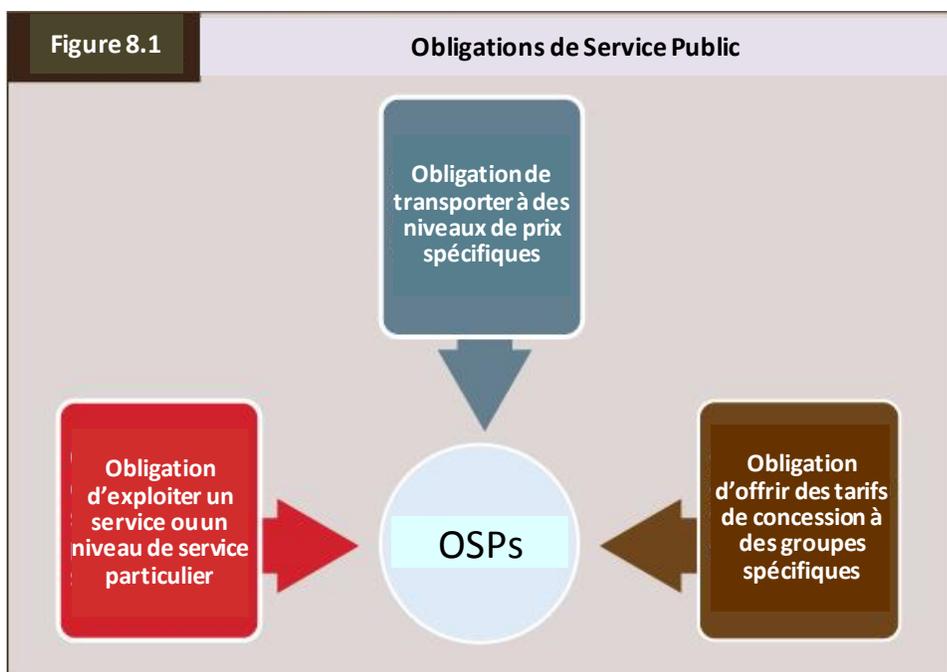
La plupart des gouvernements cherchent à conserver une influence sur les services et les tarifs de passagers. Le chapitre 6 argumentait que la meilleure manière d'y arriver est d'utiliser un modèle dans lequel les gouvernements utilisent un contrat pour acheter les services et les concessions pour les titres de transport qu'ils désirent, ce que le présent chapitre examine en détail. Il présente tout d'abord le concept d'obligation de service public (OSP) sous-jacents aux deux premiers contrats (contrats d'OSP, Section 8.4). Ensuite, ce chapitre explore la possibilité d'introduire des processus d'appels d'offres concurrentiels pour ces contrats (Section 8.5) et offre des exemples (Section 8.6) qui sont décrits plus en profondeur dans les Annexes.

8.2 Obligations de Service Public

Une bonne définition de travail des obligations de service public (OSP) a été développée par la Commission européenne à l'usage de l'Union européenne, et est utile ici pour une application plus générale : « une exigence définie ou déterminée par le gouvernement, que l'entreprise de transport en question, si elle considérait ses propres intérêts, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions, sans récompense ».

Dans ce contexte, *gouvernement* se réfère aussi bien à l'autorité gouvernementale locale que centrale. Trois types principaux d'OSP s'appliquent aux chemins de fer de passagers (Figure 8.1).

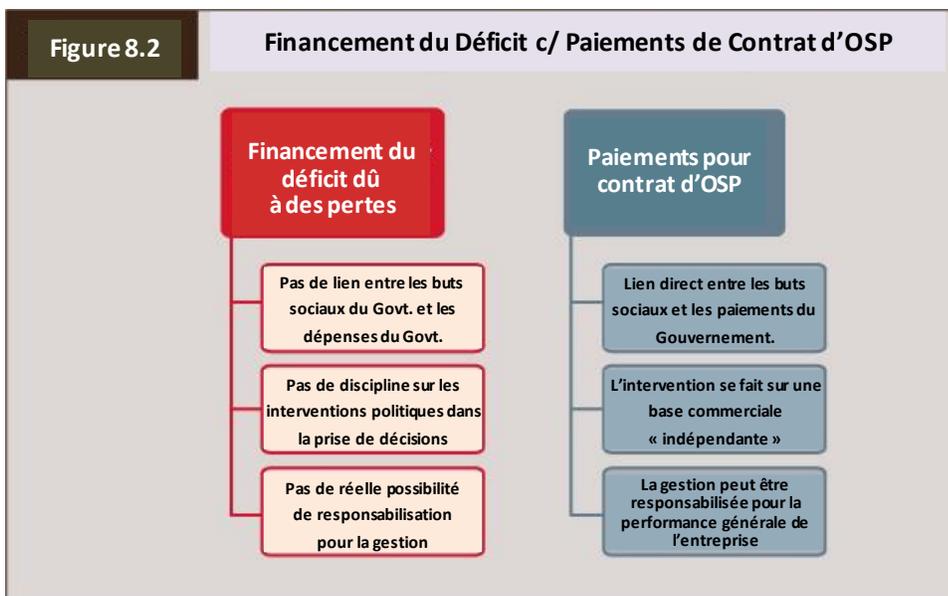
Une Obligation de Service Public est une exigence définie par le gouvernement, que le chemin de fer n'assumerait pas s'il considérait ses propres intérêts commerciaux.



Les obligations de service public peuvent inclure : (i) un service ou groupe de services spécifiques, tels que ceux des lignes secondaires à faible densité, les services de navette ou les services en dehors des heures de pointe, la nuit ou le dimanche, sans tenir compte des niveaux de demande, (ii) une structure régulée et non commerciale de tarifs de passagers ou une restriction à l'augmentation du prix des billets, c'est-à-dire une augmentation inférieure à celle recommandée par la gestion du chemin de fer, ou à un taux plus faible que celui de l'augmentation des coûts, (iii) l'offre de concessions pour des titres de transport à des groupes spécifiques tels qu'étudiants, retraités, militaires, fonctionnaires, handicapés, etc.

Dans le monde, de nombreux chemins de fer de passagers font face à des obligations établies par le gouvernement, ou imposées à travers une intervention réglementaire, mais rarement remboursées de manière directe. Dans d'autres cas, les directeurs des chemins de fer affrontent une obligation similaire mais *non déclarée* qui, si elle est ignorée, peut leur causer une limitation de carrière. Qu'elles soient explicites ou implicites, les obligations de service non financées sapent les efforts de la gestion du chemin de fer pour atteindre une performance commerciale, et leur propre responsabilisation commerciale. Typiquement, les directeurs continuent de remplir les obligations et essaient de recouvrer les coûts auprès du gouvernement à la fin de l'année, en regroupant les coûts des obligations de service avec les pertes totales annuelles du chemin de fer, lesquelles sont ensuite couvertes par le gouvernement. Les obligations non financées réduisent l'efficacité et le rendement des dépenses du gouvernement parce qu'il n'existe pas de relation entre les objectifs du gouvernement, les résultats, et les impacts budgétaires. Les coûts des obligations non financées sont enterrés quelque part dans le fond du financement du déficit pour l'ensemble de tous les services.

Au contraire, assurer les OSP au moyen de contrats établit un cadre de financement qui révèle le coût des obligations imposées par le gouvernement, et permet de traiter à la fois les activités commerciales et les OSPs, sur une base commerciale. La Figure 8.2 montre une comparaison du financement du déficit et des pertes par rapport aux arrangements contractuels d'OSP.



8.3 Contrats d'Obligations de Service Public

Préparer un contrat d'OSP requiert d'identifier les obligations de services publics et ensuite de déterminer les principes de compensation.

Il devrait être facile de définir les OSPs provenant d'une direction explicite du gouvernement. Cependant, si les obligations ne sont pas explicites, et le chemin de fer doit analyser ses activités en détail pour sélectionner les services et les prix des titres de transport qu'il offrirait dans des circonstances de liberté commerciale. Il peut ensuite présenter au gouvernement une liste de services et les différentiels des prix des billets dans le cas réel et dans le cas commercial. Ceci donne au gouvernement l'opportunité d'équilibrer les objectifs sociaux et l'abordabilité en sélectionnant les obligations qu'il demandera au chemin de fer de continuer. Ces obligations deviennent les OSPs.

Dans l'idéal, la compensation pour les OSPs devrait représenter le coût commercial intégral de la fourniture. Pour un service d'OSP, les estimations des coûts devraient évaluer le coût efficace de l'offre, y compris le rendement sur capital investi, moins les recettes des services⁸¹. Pour une OSP de tarification, les estimations de coûts devraient évaluer les recettes nettes perdues à cause de l'adoption de l'obligation de tarification, et aussi permettre une augmentation du coût de fournir la capacité pour satisfaire toute augmentation de la demande. Ces niveaux de compensation devraient constituer la base du contrat d'OSP avec les gouvernements. Cependant, si les gouvernements sont réticents à financer les coûts non liquides de l'amortissement et du rendement sur capital investi (qu'ils peuvent de toute manière avoir financé sous forme de don), le niveau minimum de compensation ne devrait pas laisser le chemin de fer dans une situation pire, en termes de liquidité, que celle de remplir les obligations des OSPs. Mais dans ce cas,

⁸¹ L'obligation du chemin de fer n'est pas seulement de remplir les OSPs, mais aussi de fournir les services de manière efficace, et l'obligation du gouvernement est de financer l'OSP au niveau qu'un fournisseur efficace facturerait.

le renouvellement du capital pour les activités d'OSP devrait être compensé au moyen d'un futur don du gouvernement au chemin de fer.

Dans un système de contrats d'OSP, les lignes de reddition des comptes de l'acheteur du gouvernement et celles du fournisseur ferroviaire doivent être clairement séparées, ainsi que décrit dans la Section 6.4, pour assurer que l'acheteur reste objectif dans son évaluation de la manière dont le chemin de fer remplit ses obligations.

En principe, les contrats d'OSP peuvent permettre un accroissement de la transparence et de la responsabilisation dans la gouvernance publique et la performance organisationnelle, qui peut conduire à leur amélioration. Dans la pratique cependant, dans le secteur des chemins de fer de passagers, les contrats d'OSP ne sont pas simples pour des raisons de conception, de budget, de technique et de politique.

Conception

Un système de contrats d'OSP est adapté pour une industrie ayant un ensemble fondamental d'activités potentiellement rentables, et, en marge, un autre ensemble d'obligations qui peuvent être désagrégées, avec des coûts établis séparément, et facturées au gouvernement. Toutefois, l'établissement de modèles financiers a démontré que les services de trains de passagers ne peuvent pas opérer sans un soutien budgétaire à long terme, y compris à des niveaux efficaces de coût des intrants, sauf dans des conditions très limitées, telles que des couloirs ferroviaires interurbains à forte densité⁸². La plupart des services ferroviaires de passagers sont loin de recouvrir leurs pleins coûts « efficaces » d'exploitation et d'infrastructure. Pour atteindre la pleine viabilité commerciale, les défis sont encore plus grands dans le cas des services de banlieue lourdement « heure-de-pointistes » et des services régionaux d'utilisation moins dense. Dans de nombreux pays, à peine un seul chemin de fer serait ou pourrait être rentable dans un sens pleinement commercial. Dans ces circonstances, une liste d'OSP avec des prix individuels remplirait tout l'horaire, constituant un outil de décision encombrant et peu pratique.

Budget

En principe, les contrats d'OSP s'appliquent aussi bien à des chemins de fer rentables que non rentables, mais lorsque les chemins de fer sont rentables⁸³, les planificateurs de budget du gouvernement tendent à résister au modèle de contrat d'OSP. Habituellement, ils préfèrent plutôt que les chemins de fer remplissent leurs obligations à travers des subventions croisées internes. En termes d'efficacité économique, cet argument est peu convaincant parce qu'il soutient implicitement l'idée d'une taxe interne sur certains clients pour en financer d'autres. Il est cependant persuasif pour les gouvernements en mal de liquidité et faisant face à de difficiles choix budgétaires : ils peuvent en effet observer, d'un point de vue

⁸² Amos et Bullock, *The Financial Performance of Non-Urban passenger rail services*, (Banque mondiale, 2007).

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/24/000333038_20080324074100/Rendered/PDF/430250NWPOPass10Box327344B01PUBLIC1.pdf

⁸³ Habituellement rentables grâce au recouvrement des coûts d'infrastructure des flux de fret lourd.

pratique, que de nombreuses industries de réseaux telles que les services postaux, les réseaux téléphoniques, les réseaux de bande large, de radiodiffusion, d'électricité, d'eau et d'autres comportent souvent des éléments significatifs de subventions croisées internes entre groupes de clients.

Technique

Appliquer les contrats d'OSP aux chemins de fer pose le défi de rendre crédibles les évaluations de coût net pour des services spécifiques, ce qui est un processus complexe. L'exploitation des chemins de fer inclut les frais communs et les coûts conjoints), de sorte que certains coûts seront attribués sur la base d'un jugement professionnel. Ainsi, dans les chemins de fer, une forte capacité professionnelle de méthodes de comptabilité de gestion est essentielle pour obtenir les estimations pouvant satisfaire des ministères des finances sceptiques, qui doivent vérifier les charges.

Politique

Enfin, la rationalité économique du modèle de contrat d'OSP ne se marie pas bien avec la rationalité politique. Il est généralement supposé que les gouvernements accepteront d'intervenir dans les services de transport ou les prix des billets d'une partie de la communauté ou d'un ensemble d'électeurs, tout en laissant ceux des autres parties ou ensembles aux disciplines commerciales du marché. L'expérience suggère que les intérêts politiques de la plupart des gouvernements ne sont pas aisément divisibles.

Pour toutes ces raisons, les contrats d'OSPs ne sont pas faciles à mettre en œuvre. De plus, il existe des exemples en Amérique Latine et en Afrique que même après l'approbation de ces contrats, les gouvernements peuvent finalement manquer à leurs engagements sous la pression de ministères des finances en difficulté.

Il faut une bonne dose de pragmatisme pour établir des OSPs adaptées à chaque pays et chemin de fer. Un contrat d'OSPs fonctionne au mieux lorsque la structure interne de l'industrie des chemins de fer reflète presque parfaitement ses rôles commerciaux et non commerciaux, offrant une structure financière plus transparente et plus séparable. Par exemple, séparer les réseaux de banlieue ou les services régionaux facilitera le paiement d'OSPs ciblé directement vers ces unités. L'argument de la séparabilité horizontale est examiné au chapitre 5.

La restructuration des tarifs devrait toujours être considérée *avant* de prendre des engagements à long terme sous contrats d'OSPs. Si le chemin de fer fonctionne dans un environnement de tarifs régulés, les pertes dues à l'OSP sont partiellement liées à la politique tarifaire, de sorte que la rationalisation des tarifs peut aborder en partie le problème du manque à gagner. Dans bien des cas, une politique tarifaire révisée est un instrument plus simple que l'utilisation d'une OSP et d'une subvention du service, qui peut accommoder les questions sociales de subventions de catégories spéciales de clients. Elle donne aussi de meilleurs résultats en termes d'efficacité et de qualité.

8.4 Contrats de Service Public

Les contrats de service public (CSPs) sont aussi fondés sur le concept d'obligations de service public, mais ils surmontent certaines difficultés conceptuelles et pratiques pour faire émerger et pour arriver à un accord sur une grille d'obligations avec des prix individuels. Plutôt que d'essayer de diviser un réseau spécifique de services en des services commerciaux et non commerciaux, un CSP peut spécifier des obligations de service minimum et de prix des titres de transport pour le service tout entier ou de grandes parts de celui-ci, et compenser le fournisseur sous forme d'un montant approuvé ou d'une formule agréée pour la durée du contrat.

Ce manuel présente le CSP comme un outil générique pour administrer le financement public d'obligations de services ferroviaires de passagers, mais il est aussi utile de considérer les applications spécifiques des CSPs aux Etats-Unis, où le concept a été l'objet d'un développement juridique et réglementaire considérable dans le contexte des autobus, des tramways et des services ferroviaires urbains, et a supplanté les contrats d'OSPs en tant que méthode acceptée pour atteindre les objectifs des intérêts publics dans ces domaines.

Les régulations de l'Union européenne promulguées par la Commission européenne⁸⁴ reconnaissent que de nombreux systèmes de transport de passagers servant les intérêts économiques généraux ne peuvent pas fonctionner de manière commerciale. De ce fait, les états membres de l'Union doivent agir pour assurer la fourniture de services de transport de passagers « sûrs, efficaces, attractifs et de bonne qualité ». Sous la législation européenne, les états membres peuvent octroyer des droits exclusifs aux exploitants de services publics ainsi qu'une compensation financière, et imposer des règles générales de transport public à tous les exploitants.

Les régulations prennent en compte le fait qu'une compensation financière puisse être nécessaire pour les services nationaux et internationaux de transport de passagers (modes de transport ferroviaire tels que trains et tramways, et modes de transport routier tels que services d'autocar), et aussi pour les exploitants de services publics ainsi que privés. Tandis que les contrats pour les services routiers et de métro léger doivent suivre des procédures d'appels d'offres publics, des exemptions peuvent être faites pour le transport ferroviaire lourd, pour lequel les états peuvent décider comment octroyer les contrats.

Toujours selon les régulations européennes, l'autorité gouvernementale locale ou centrale doit conclure un accord de CSP avec tout opérateur de transport de passagers ayant reçu un droit exclusif d'exploitation, ou une compensation pour des obligations de services publics, ou les deux. Les obligations qui visent à établir des tarifs maximum requièrent une compensation pour l'impact financier positif ou négatif causé par la conformité à ces obligations de tarification.

Les CSPs de l'Union européenne et leurs règles générales définissent entre autres : les obligations de l'exploitant, les paramètres de calcul des compensations, la nature et la portée de tous les droits exclusifs octroyés, la répartition des coûts liés

⁸⁴ Régulation (EC) No. 1370/2007.

à l'offre de service (coûts de personnel, énergie, infrastructure, entretien, etc.), et la répartition des recettes des titres de transport entre l'exploitant de service public et l'autorité publique.

Cet accord de contrat transparent est critique pour éviter un engagement de financement du déficit à durée indéterminée. Si le CSP n'est pas soumis à appel d'offres, comme c'est le cas pour de nombreux services ferroviaires de l'Union européenne, la compensation ne devrait pas excéder l'effet financier net des obligations du contrat sur les coûts et recettes de l'exploitant de service public. Ces effets sont évalués en comparant les coûts pour le contractant de remplir l'obligation de service public, avec la situation qui aurait existé si l'obligation n'était pas remplie.

Les régulations offrent une orientation sur la manière de calculer l'effet financier net, qui est résumée ci-dessous.

1. **Coûts** encourus relatifs à une OSP ou à un ensemble d'OSPs,
2. **Moins** tous effets financiers positifs générés dans le réseau exploité sous l'OSP en question,
3. **Moins** les recettes provenant des tarifs ou d'autres recettes générées sous l'OSP,
4. **Plus** un gain raisonnable.

Les comptes des services publics doivent être isolés pour accroître la transparence et éviter de payer des subventions croisées à tout exploitant de service public qui serait engagé dans d'autres activités en même temps qu'il fournit des services compensés sous obligations de services publics.

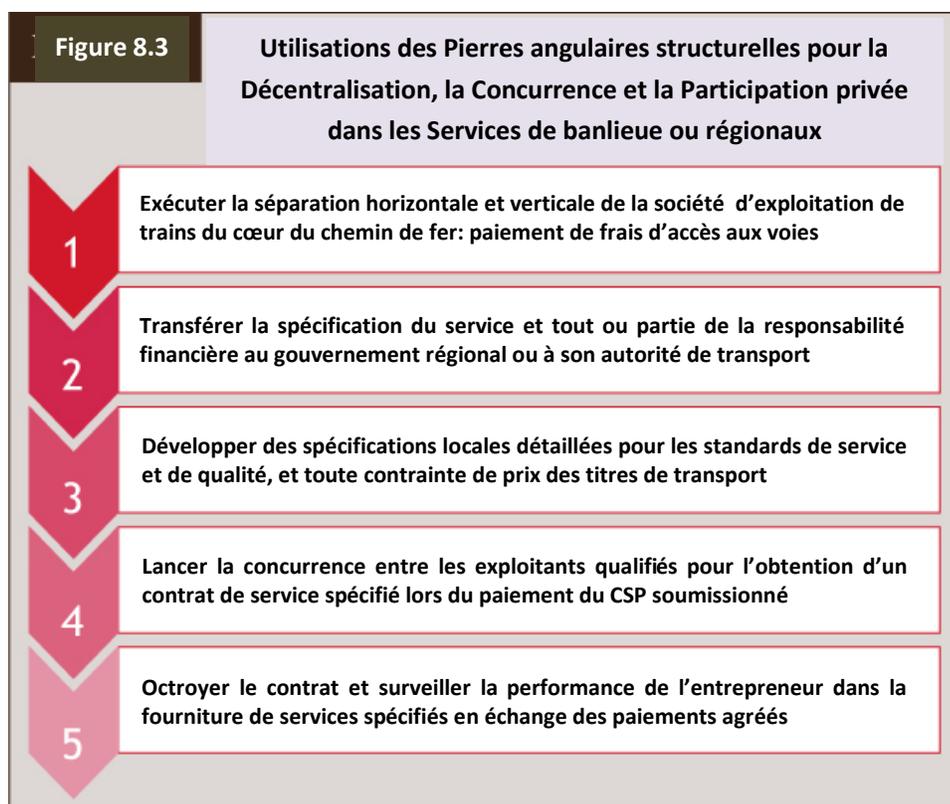
Les durées des contrats de service public sont limitées. Dans l'Union européenne, elles ne doivent pas dépasser dix ans pour les services d'autobus et d'autocars, et quinze ans pour les modes fondés sur le rail et autres types de voies. Dans certaines conditions, cette période peut être rallongée jusqu'à 50 %, en particulier pour permettre l'amortissement des investissements. Les durées les plus longues s'appliquent aux contrats de chemins de fer, reconnaissant la nature à long terme des investissements de capital dans les systèmes ferroviaires.

Cependant, si les accords de contrats de CSP avec un chemin de fer public historique sont octroyés sans concurrence, l'exploitant ne sera pas motivé à optimiser sa performance. Premièrement, à moins que le prix ne soit basé sur les coûts des intrants ou sur des cibles, le CSP n'offre pas d'incitations à améliorer l'efficacité. Deuxièmement, si le CSP couvre la différence entre recettes et coûts, y compris pour des cibles d'augmentation de l'efficacité des coûts, le contrat n'offre pas d'incitations à optimiser la structure des tarifs passagers ou à collecter tous les titres de transport facturés. Ceci obligerait l'autorité contractante à établir des paramètres de marketing et de collecte de recettes, ce qui augmenterait la complexité des contrats et de leur administration. Par contre, si les CSP sont disputables à travers des appels d'offre, ces difficultés sont évitées parce que les soumissionnaires ont des incitations claires à planifier leur offre sur la base de coûts efficaces et de systèmes de collecte des prix des billets, et, si leur offre est sélectionnée, à les mettre en œuvre. L'Annexe 5 contient un guide pour la préparation d'un contrat de services de passagers.

8.5 Concurrence pour les CSPs

Sous certaines options structurelles présentées au Chapitre 5, les contrats de service public peuvent être rendus disputables. Premièrement, des groupes de services, tels qu'un réseau ferroviaire de banlieue ou un ensemble de services d'exploitation de trains régionaux, peuvent être séparés en nouvelles entreprises. Ensuite, le CSP nécessaire peut être rédigé, incluant des normes de performance telles que ponctualité et fiabilité et des récompenses et pénalités, et l'exploitation de l'entreprise peut être concessionnée à travers un processus d'appel d'offres. Enfin, une unité spéciale temporaire du gouvernement local ou national peut surveiller la performance et effectuer les paiements.

Le Figure 8.3 résume un exemple montrant comment ceci peut être réalisé par étapes pour une exploitation séparable de trains de banlieue ou régionaux. Transférer la responsabilité de la spécification des services et d'un financement partiel à un niveau inférieur du gouvernement peut être un appoint attractif lorsque celui-ci a la capacité et les ressources pour jouer ce rôle, mais n'est pas indispensable pour cette approche. En Europe, les offres d'appels concurrentiels de CSPs ont été un succès dans de nombreuses applications, bien qu'ils aient eu des obstacles à surmonter⁸⁵.



⁸⁵ Louis S. Thompson, *Competitive Tendering in Railways : What is Experience Telling Us?* Paris, (ECMT, Novembre 2006).

<http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/07TenderingRail.pdf>

8.6 Etudes de Cas

L'utilisation de diverses formes de contrat pour financer les obligations de service public de passagers est illustrée dans certaines des études de cas présentées dans les Annexes à la fin de ce manuel, qui comportent des exemples provenant des cadres privé aussi bien que public. De tels contrats existent pour assurer la continuité des services de passagers sur de nombreuses concessions de fret sous gestion privée en Amérique Latine et en Afrique ; ils forment aussi la base des services de passagers à longue distance exploités par l'entreprise publique Via Rail sur les réseaux privés Canadian National et Canadian Pacific. En Allemagne, en Finlande et en Suède, dans le cadre public, les CSP soumis à appel d'offre concurrentiel sont utilisés pour procurer des services spécifiques de passagers dans les marchés régionaux. L'Etude de cas sur l'entreprise Virgin Rail (Royaume-Uni) montre comment une société privée a répondu à l'octroi de ce qui est essentiellement un CSP.