

L'EXPÉRIENCE ANGLAISE DE DÉRÉGULATION DES TRANSPORTS PAR AUTOBUS

RICHARD DARBÉRA
LATTS
CNRS - ENPC

INTRODUCTION

En 1985, le gouvernement britannique a initié deux politiques particulièrement audacieuses : le démantèlement et la privatisation de *London Transport*, l'équivalent londonien de la RATP, et la dérégulation des services de transport urbain par autobus dans le reste du pays. Trente ans plus tard, malgré les changements de gouvernement, le système mis en place continue d'évoluer pour corriger les déconvenues inévitables d'une politique pionnière, mais sans remise en cause de ses fondements. Personne ne semble préconiser le retour des compagnies d'autobus dans le secteur public.

L'expérience est riche d'enseignements dans plusieurs domaines. D'un point de vue pratique, elle montre comment différentes stratégies peuvent être mises en œuvre pour obtenir un changement radical dans l'offre d'un service public. D'un point de vue théorique, elle illustre par des expériences *in vivo* l'application de deux théories économiques opposées. Mais d'abord un rappel historique.

En Europe et en Amérique du Nord, dès son apparition dans les premières décennies du XX^{ème} siècle, l'offre de transport routier de voyageurs par autobus ou par autocar a été étroitement régulée, l'administration fixant à la fois les prix (les tarifs) et les quantités (nombre d'entreprises, lignes, fréquences). Cette régulation avait principalement pour but de protéger les entreprises de chemin de fer et de tramways de la concurrence de ce nouveau mode de transport. Elle est devenue avec le temps un rempart protégeant les entreprises d'autobus établies contre l'introduction de nouveaux concurrents. Dans la plupart des pays industrialisés, cette régulation a progressivement conduit à une étatisation ou une municipalisation du secteur. En Angleterre, les transports interurbains relevaient du monopole d'une entreprise publique nationale, et les transports dans les villes, dans leur majorité, du monopole de régies municipales ou métropolitaines.

Pour de nombreux économistes anglais, en supprimant la concurrence, la régulation avait sclérosé le secteur, elle l'empêchait de répondre à l'envahissement de l'automobile et elle le vouait à un déclin irrémédiable. Mais l'avis de ces économistes divergeait sur le remède à y apporter selon qu'ils proposaient d'introduire la concurrence pour le marché ou bien la concurrence dans le marché.

Pour les premiers, des caractéristiques inhérentes à l'interaction entre l'offre des transporteurs routiers et la demande des voyageurs ne permettent pas d'introduire une concurrence efficace dans le marché, c'est-à-dire d'avoir des autobus en concurrence sur les mêmes lignes. Il est donc nécessaire d'établir des monopoles sur une ou plusieurs lignes, mais pour que ces monopoles soient efficaces, il ne faut les accorder que pour des durées limitées et, chaque fois, en sélectionnant l'entreprise qui offre le meilleur service au moindre coût, c'est-à-dire en faisant jouer la concurrence pour le marché.

Pour les seconds économistes, la concurrence dans le marché est possible, tout monopole, même temporaire ou localisé, est à bannir car il conduit à la sclérose, et seule une ouverture totale du secteur à la concurrence par suppression du contingentement et libération des tarifs permet d'améliorer l'offre en quantité, en qualité et de diminuer les tarifs. Le rôle de la puissance publique se limitant à vérifier la sécurité des véhicules, la qualification des chauffeurs et le respect des règles de concurrence.

C'est cette deuxième option qui a été choisie lors de la dérégulation totale des transports au Chili par les « Chicago boys » en 1979, puis lorsque le Royaume-Uni a dérégulé les transports par autocar en 1980 puis les transports par autobus en 1985. La situation particulière de l'agglomération londonienne a cependant conduit le gouvernement britannique à y procéder plus lentement et par étapes. La première étape consistait à introduire la concurrence pour le marché. La deuxième étape devant être celle de l'introduction de la concurrence dans le marché, à l'instar du système en vigueur dans le reste du pays ; cette deuxième étape ne sera finalement pas

mise en œuvre du fait du changement de majorité parlementaire mais aussi parce que la dérégulation totale dans le reste du pays affichait un bilan pour le moins mitigé.

L'Angleterre offre ainsi un cas très intéressant parce que c'est le seul pays développé dans lequel il existe des services de transports de voyageurs totalement dérégulés et parce que Londres est la seule métropole qui ait restreint dans de telles proportions le domaine du secteur public dans les transports par autobus.

Dans la suite de l'exposé, nous nous proposons (i) de faire un bref historique du développement des services de transports routiers de voyageurs en Angleterre avant la dérégulation, (ii) de décrire comment fonctionne le système dans les aires métropolitaines et à Londres, et (iii) de présenter les éléments permettant une évaluation de l'expérience en termes de coût/avantage pour la collectivité et pour les usagers.

LA GESTION DES BUS AVANT LA DÉRÉGULATION

Le *Road Traffic Act* de 1930 avait créé un marché pour les transports par autobus et par autocars dans lequel tous les aspects du service étaient étroitement régulés. Pour pouvoir offrir un service, le transporteur devait respecter un certain nombre de règles sur la sécurité des véhicules et la qualification du chauffeur. Il devait acquérir une *Road Service Licence* auprès des *Traffic Commissioners*. Cette licence n'était accordée que s'il pouvait montrer que son service était dans l'intérêt du public. Dans la pratique, les licences n'étaient accordées que si les exploitants déjà installés et les compagnies de chemin de fer n'y soulevaient aucune objection. Des autorisations étaient également requises pour tout changement de tarif ou d'horaire. Là encore, le demandeur devait apporter la preuve que ces changements étaient dans l'intérêt du public (OLDALE, 1998).

En l'espace de quelques décennies, ce cadre régulateur étroit a conduit à l'étatisation ou la municipalisation de la quasi-totalité du secteur. Les raisons de cette évolution sont multiples. La première tient à la difficulté politique d'ajuster les tarifs administrés pour accompagner l'inflation. La deuxième tient à la démocratisation de l'usage de la voiture qui a retiré aux autobus une part de leur clientèle la plus fortunée et aggravé la congestion dans les zones urbaines denses qui sont justement celles où passent les lignes de bus. Une troisième raison est le succès de l'idéologie du « *corporate state* » à son apogée dans l'après-guerre.

Ainsi, LEEDER (1998) a pu écrire : « *Twenty years ago most trains and buses in the UK were manufactured by state-owned companies, sold at state-subsidised prices to state-owned operators, operated on services planned by publicly controlled bureaucracies charging fares set by political or bureaucratic agencies. The wages and conditions of the operating staff were*

set by nationally imposed, industry-wide agreements that took little account of business requirements. Virtually all capital and revenue expenditure fell, directly or indirectly, on the PSBR (public sector borrowing requirement) »¹.

À Londres, peu avant la dérégulation, l'ensemble des services de transports collectifs était assuré par deux entreprises publiques : *British Rail* pour les trains de banlieue, sous le contrôle de l'État, et *London Transport* pour le métro et les autobus, sous le contrôle du *Greater London Council*². Les déficits d'exploitation de *London Transport* étaient couverts par le budget du *Greater London Council*, le financement des investissements faisait l'objet de montages ad hoc avec la participation du budget de l'État. Les années 1970 ont vu une augmentation rapide de la part des subventions dans le budget de *London Transport*.

Dans les six autres grandes agglomérations anglaises³, les *Passenger Transport Authorities* (PTA) planifiaient et coordonnaient les services de transports collectifs, assuraient l'exploitation des services d'autobus et l'offre de transports ferrés. Créées à la fin des années soixante, les PTA sont des instances locales financées conjointement par les collectivités locales et l'État et chargées de formuler les politiques de transports et d'en décider le budget. Les *Passenger Transport Executives* (PTE) sont les agences chargées de mettre en œuvre la politique arrêtée par les PTA. Dans les faits, avant la dérégulation, elles exploitaient directement la plupart des services de transport par autobus (POOLE, 1999 : 9).

Le Graphique 1 montre le déclin de la fréquentation des bus urbains (local bus) et l'essor de la mobilité en voiture particulière et taxis en Grande-Bretagne dans les décennies qui ont précédé la dérégulation.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margaret THATCHER a entraîné un renversement de la politique des transports. La dérégulation des transports routiers de voyageurs s'est faite en deux étapes. Le *Transport Act* de 1980 a dérégulé les services d'autocars (*Express Coaches*). Le *Transport Act* de 1985 a dérégulé les services de transports locaux par autobus et privatisé l'ancienne compagnie d'autocars *National Express*.

Le cadre régulateur dans lequel fonctionnent aujourd'hui les services d'autobus urbains en Angleterre est pour l'essentiel celui qui a été mis en place par la loi de 1985. Quelques mois après son arrivée au pouvoir, en 1998, le

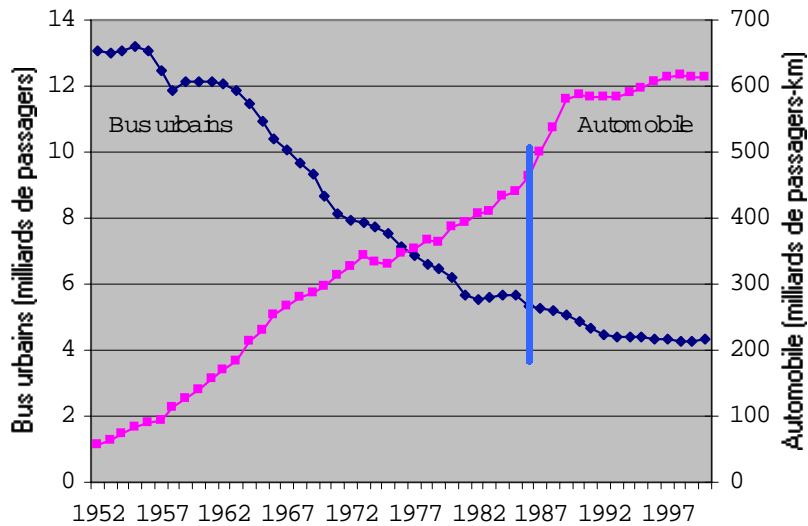
¹ Le *Public Sector Borrowing Requirement* constitue la mesure de référence de l'état des finances publiques britanniques. C'est une mesure plus étendue que le déficit au sens de Maastricht puisqu'il couvre le secteur public au sens large. On y retrouve aussi les recettes de privatisations et différentes transactions financières.

² GLC qui regroupait les 33 *boroughs* de Londres et la City.

³ Les comtés métropolitains de Tyne & Wear (Newcastle), South Yorkshire (Shefields), West Yorkshire (Bradford-Leeds), Merseyside (Liverpool), Greater Manchester, West Midlands (Birmingham).

gouvernement travailliste de Tony BLAIR a publié le *Transport White Paper* dans lequel il annonçait sa politique et invitait au dialogue. Cette politique s'est traduite dans le *Transport Act* de 2000. Avec ce texte, le gouvernement travailliste a apporté quelques inflexions sans remettre en cause l'orientation générale. À Londres, par exemple, il entend poursuivre le programme conservateur en privatisant progressivement le métro.

Graphique 1 : Évolution de la fréquentation des bus urbains (local bus) et de la mobilité en voiture particulière et taxis en Grande-Bretagne (1953-2001)



Source : d'après DTLGR (2001b : 53-54)

LE SYSTÈME « DÉRÉGULÉ » DANS LES MÉTROPOLÉS (HORS LONDRES)

Le 1er Avril 1986, les comtés métropolitains ont été dissous.

À l'extérieur de Londres, les services d'autobus (*local bus*) ont été dérégulés le 26 octobre 1986, avec l'introduction de la concurrence sur les itinéraires. Dans ce nouveau cadre régulateur, le transporteur n'a qu'à déposer son horaire et respecter des règles de base en matière de sécurité. La seule restriction est que les *Traffic Commissionners* doivent être avertis de tout changement d'horaire ou de tarif 42 jours à l'avance⁴ (OLDALE, 1998).

Un processus rapide de privatisation des entreprises publiques de transport a également commencé en 1986. Souvent, les entreprises publiques ont été vendues à leurs employés qui à leur tour les ont vendues à des groupes privés quelques mois ou quelques années plus tard. Les subventions globales étant

⁴ Délai passé à 56 jours depuis 2002.

interdites⁵, l'offre de services est pour l'essentiel produite sur des bases commerciales. L'aide publique n'est autorisée que pour des services non profitables mais « socialement nécessaires », dont l'exploitation doit être soumise à appel d'offres.

À l'extérieur de Londres, les transports collectifs routiers sont soumis à trois sortes de régulateurs: (i) les *Traffic Commissioners*, qui, dans chaque région, accordent les licences⁶ de transporteurs, enregistrent les services et veillent à leur qualité, (ii) l'*Office of Fair Trading*, qui applique les *Competition Acts* aux transports routiers de voyageurs (le transport ferré relève de son propre OFT) et (iii) les autorités locales qui, par les PTA et PTE, peuvent octroyer des concessions de service public quand cela est « socialement nécessaire » (JOSEPH, 2002).

(i) Les *Traffic Commissioners*. Avant la dérégulation, l'administration contrôlait déjà l'état des véhicules et la qualification des chauffeurs, mais en introduisant les licences de transporteurs, la dérégulation a donné aux *Traffic Commissioners* le pouvoir de contrôler aussi la qualité des ateliers, le respect de la réglementation (notamment celle du travail) ou l'adéquation des ressources financières de l'entreprise, en plus de la qualité du service offert (WHITE, 1995 : 187). Les *Traffic Commissioners* ont été sévères avec les transporteurs qui offraient de mauvais niveaux de services, mais leur domaine d'action et leurs pouvoirs sont limités. Ils ne prennent pas en compte l'impact des conditions de circulation dans la performance des transporteurs et n'ont aucun pouvoir sur les collectivités locales. Il en résulte que les transporteurs peuvent se voir pénaliser pour les défaillances des *highway authorities* qui tardent à rouvrir les routes en travaux ou qui n'ont pas implanté de voies réservées dans les rues gagnées par la congestion. L'éventail des sanctions dont ils disposent est également assez limité. Ils peuvent retirer le permis d'exploitation, imposer des amendes, et parfois les exclure de la profession en leur retirant leur licence. Dans la plupart des cas, cela se traduit par une dégradation pour les usagers.

(ii) L'*Office of Fair Trading* interprète sa mission étroitement et ne s'intéresse qu'à la concurrence entre les transporteurs routiers et non à la concurrence entre eux et les opérateurs des autres modes de transports. L'OFT a empêché des transporteurs de passer des accords pour acceptation réciproque de titres de transport, ou pour convenir de fréquences car il s'agit de pratiques anti-concurrentielles de cartels. Une directive récente autorisant des dérogations aux *Competition Acts* pour permettre des systèmes de tarification intégrés est encore si étroitement définie que les juristes des

⁵ Il reste toutefois des compensations pour les réductions tarifaires dont bénéficient certaines catégories de voyageurs et une défiscalisation partielle des carburants, le *Fuel Duty Rebate*.

⁶ Tous les transporteurs doivent avoir une « *Public Service Vehicle (PSV) operators' licence* ».

transporteurs sont encore circonspects devant tout projet qui pourrait déplaire à l'OFT.

(iii) Depuis la suppression des comtés métropolitains en 1986, les autorités de transports (PTA) sont composées de conseillers municipaux désignés par chacune des communes de l'agglomération. Elles rédigent un plan de transport qui couvre toute l'aire métropolitaine, en partenariat avec les communes qu'elles représentent ; le ministre prend ensuite connaissance de ce plan. La gestion de la circulation, le stationnement, le réseau routier, relèvent de la compétence des communes, tout comme la localisation des arrêts d'autobus ou la création de couloirs réservés. Celles-ci doivent prendre en compte la stratégie des transports déterminée au niveau régional et au niveau national, quand elles définissent leur plan de transport et leur plan d'occupation des sols (LENGAIGNE, 2001).

Avec la dérégulation, la compétence en matière de transports par autobus leur échappait presque totalement. Leurs plans de transport (« *transport policies and programmes* », ou TPP) étaient annuels et ne concernaient généralement que des projets routiers destinés à recevoir une aide de l'État (DfT, 2001).

Le *Transport Act 2000* les a ramenées sur la scène des transports collectifs en leur faisant obligation d'élaborer un « plan quinquennal de transport intégré » qui « favorise un retour » aux transports collectifs. Ces plans doivent comprendre un volet spécifique de « *bus strategy* » visant à rendre les bus plus attrayants, avec des objectifs chiffrés, et la publication annuelle des résultats réellement obtenus. Toutefois, des opérateurs privés continuent d'assurer le fonctionnement des services de transport en commun. Ils ont seuls l'initiative des itinéraires, des fréquences et des tarifs.

Lorsque l'offre de transport est jugée insuffisante, la loi *Transport Act 2000*, attribue aux autorités organisatrices deux nouvelles compétences. Dans ce cas, elles peuvent premièrement travailler en partenariat avec des opérateurs privés, dans l'objectif de mettre en place un service de bus de qualité. Dans le cadre de ces « *quality bus partnerships* », elles peuvent offrir des « installations de qualité » (abribus, nouvelles gares routières, système d'information performant, circulation des bus en site propre, priorité des bus aux feux rouges...). En contrepartie, les opérateurs garantissent un meilleur niveau de prestation (confort, facilité d'accès aux personnes handicapées et aux poussettes...).

Les autorités organisatrices peuvent deuxièmement passer un « contrat de service public de bus de qualité » par le biais d'un appel d'offres. Ce contrat, qui est appliqué au sein d'un périmètre défini, permet de déterminer les horaires et/ou les tarifs. Il faut alors avoir engagé une concertation avec les opérateurs, les collectivités et les associations d'usagers intéressés. Le contrat de « service public de bus de qualité » suppose, en outre, un accord du Ministre des transports. Ce système, déjà organisé à Londres, semble plus difficile à mettre en place dans des agglomérations où les opérateurs

concurrents sont nombreux (LENGAIGNE, 2001 ; JOSEPH, 2002).

Les collectivités sont théoriquement libres de déterminer le montant des dépenses qu'elles veulent accorder aux transports. En réalité, l'État fixe le plafond des dépenses à ne pas dépasser, chaque année. Il peut ne pas vouloir attribuer des subventions à des collectivités qui n'accorderaient pas une certaine importance aux transports ; ainsi, le contenu du plan local de transport doit satisfaire les exigences de l'État si la collectivité veut obtenir une dotation spécifique de transport.

Sur l'ensemble de la Grande-Bretagne, le chiffre d'affaires (taxes comprises) des transports urbains et suburbains par autobus s'élève à près de 3,6 milliards de £. La recette voyageurs représente 81 % de ce montant (dont 13 % versés par l'État au titre de la compensation des tarifs réduits). Les subventions des collectivités locales pour les services non rentables en représentent 9 % (dont un cinquième provient de dotations spécifiques de l'État pour les bus « ruraux »). Le remboursement de la taxe sur les carburants constitue les 10 % restants. Enfin l'État subventionne partiellement mais de façon croissante les investissements dans les « installations de qualité » prévues dans les Plans de Transport (DFT, 2002 ; DTLGR, 2001b : Table 19).

Contrairement à ce qui se passe dans les autres services publics régulés ou privatisés, les usagers des autobus de province n'ont pas de représentation officielle dans le système. La seule exception concerne les « contrats de service public de bus de qualité » pour lesquels le *Transport Act* 2000 fait obligation aux PTA de consulter les usagers au moment de passer le contrat.

LE SYSTÈME « DÉRÉGULÉ » À LONDRES

Contrairement à la privatisation des chemins de fer que le gouvernement conservateur de John MAJOR a bâclée dans le mois qui a précédé la déroute de son parti aux élections de mai 1997, la privatisation des transports londoniens, initiée par le gouvernement de Margaret THATCHER en 1985, a fait l'objet d'une approche progressive (Tableau 1).

Tableau 1 : Chronologie des autorités organisatrices et des opérateurs à Londres

Autorité organisatrice	Opérateurs
<i>Greater London Council (GLC)</i> (jusque 1984)	<i>London (Regional) Transport</i> Métro et Bus urbains
<i>Secretary of State for Transport</i> (jusque 2000)	Séparation Métro/ Bus ; <i>London Bus</i> (4/1985), privatisation 1994 + Entreprises privées de bus
<i>Greater London Authority Transport for London (TfL)</i> (<i>London Bus Transport</i>)	40 entreprises privées (licences) + Métro en voie de privatisation

Les transports publics du grand Londres étaient assurés par une entreprise publique *London (Regional) Transport* qui avait le monopole d'exploitation des services de bus et de métro sur l'ensemble de l'agglomération. Cette entreprise était placée sous l'autorité du *Greater London Council*, le regroupement des 33 communes du grand Londres. Quand en juin 1984 le gouvernement de Margaret THATCHER a, pour des raisons politiques, dissous le *Greater London Council*, *London (Regional) Transport* est passé sous le contrôle direct du ministère des Transports (*Secretary of State for Transport*).

Le premier mouvement du ministre a été de séparer l'exploitation du métro de celle des bus en créant la filiale *London Buses Ltd* en avril 1985. Au sein même de l'entreprise, le ministère a veillé à ce qu'une grande autonomie soit accordée à des divisions opérationnelles constituées autour des différents dépôts, et responsables chacune d'un bouquet de lignes⁷. Dès juillet 1985, le ministère a procédé aux premiers appels d'offre pour la concession de lignes, et introduit ainsi la concurrence pour le marché.

London Buses a remporté une partie de ces appels d'offres, mais pour la première fois depuis la Guerre, des transporteurs privés se sont vus accorder des concessions pour exploiter des lignes d'autobus dans Londres.

Les divisions opérationnelles *London Buses Ltd* ont été privatisées fin 1994. Ainsi, à la fin de son dernier mandat, le gouvernement conservateur avait-il franchi toutes les étapes annoncées de la dérégulation des transports londoniens à l'exception de la dernière, l'introduction de la concurrence sur le marché. Cet objectif avait été officiellement ajourné en novembre 1993 devant les résultats mitigés de dix ans de dérégulation totale dans le reste du pays⁸.

Une des premières tâches du gouvernement travailliste a été de ré-instituer un gouvernement du Grand Londres. À partir de juillet 2000, *Transport for London* (TfL) a remplacé *London Transport*, et a été placé sous le contrôle de la toute nouvelle *Greater London Authority* (GLA) présidée par le nouveau maire élu de Londres⁹. Ce bouleversement du cadre institutionnel n'a pas affecté la politique de gestion des autobus urbains.

TfL doit respecter les objectifs financiers arrêtés conjointement par le ministère des finances et celui des transports. Sa division autobus, *London*

⁷ 12 filiales avaient été créées.

⁸ En 1995, le *Select Committee on Transport* a publié un rapport sur les effets de la dérégulation. Le rapport a constaté une augmentation des tarifs, des fréquences, l'échec des minibus de première classe et une concentration du secteur alors que l'on attendait une diversification des services et une multiplication des entreprises (OLDALE, 1998 : 2).

⁹ En fait, la politique des transports est l'un des domaines dans lesquels le maire jouit de pouvoirs exécutifs spécifiques, le GLA gardant un rôle plutôt consultatif. En exerçant ces pouvoirs, en particulier sur la question de la privatisation du métro, le maire s'est plusieurs fois trouvé en conflit avec le gouvernement.

Bus Transport, a la responsabilité de procéder aux appels d'offres pour la concession de lignes, de planifier le développement de l'offre de transport par autobus, de fournir et de gérer les gares et les arrêts de bus.

Les quelque 800 lignes de bus du Grand Londres sont parcourues par près de 6 000 bus, exploités par une quarantaine d'entreprises privées, dont une poignée de grands groupes internationaux.

Toutes les deux ou trois semaines, TfL soumet à appel d'offre une demi-douzaine de lignes. La durée des concessions varie entre 3 et 7 ans, mais elle est généralement de 5 ans. À l'origine, tous les contrats de concession étaient du type « *Gross Cost* », l'équivalent des contrats forfaitaires français. Dans ce type de contrat, les recettes sont intégralement reversées à TfL et le concessionnaire reçoit une rémunération fixe par bus-km offert. Les caractéristiques du service (fréquence, tarif, type de véhicule, etc.) sont entièrement déterminées par TfL. À service égal, l'adjudication va au moins disant. Des clauses prévoient la rupture du contrat dans le cas d'un service de mauvaise qualité.

TfL contrôle assez étroitement la performance des transporteurs concessionnaires. Certains paramètres mesurés servent au calcul de la rémunération. C'est le cas des km perdus pour défaillance du concessionnaire (panne, grève, etc.) qui viennent en déduction de sa rémunération, ou inversement des km perdus pour cause de congestion qui donnent lieu à compensation. D'autres paramètres, comme la ponctualité sur les lignes à basses fréquences ou bien la régularité sur les lignes à hautes fréquences servent à évaluer la qualité de service et le respect du contrat.

En 1996/97 des contrats « *Net Cost* » ont été introduits dans le but d'intéresser les concessionnaires à une augmentation de la fréquentation des transports publics. Dans ces nouveaux contrats, le concessionnaire garde la recette et s'engage à offrir le service pour une compensation kilométrique minimale¹⁰. Les caractéristiques du service sont toujours déterminées par TfL mais sur la base de propositions faites par le candidat à la concession. Du fait de l'intégration tarifaire, les deux tiers des recettes pour les services d'autobus sont collectés à l'extérieur des véhicules. Pour cette raison, un système de répartition de la recette, le *Off-Bus Revenue Agreement* (OBRA) a été établi. La répartition de la recette entre les transporteurs est calculée en utilisant les résultats d'enquêtes de fréquentation semblables à celles qui servent en région parisienne à répartir la recette de la Carte Orange.

Comme tous les transporteurs ont une relation contractuelle avec TfL, le rôle du *Traffic Commissioner* à Londres se limite à accorder les licences de transporteurs. En revanche, l'*Office of Fair Trading* y est aussi actif qu'en province. Ainsi, en août 2000 Transdev, entreprise française, filiale de la

¹⁰ Dans le cas d'une ligne bénéficiaire, l'adjudication va, à service égal, au transporteur qui offre la plus forte redevance.

CDC n'a pas reçu l'autorisation pour acheter GoAhead parce que cela lui aurait donné le contrôle sur 28 % de l'offre londonienne de transport par autobus (*Financial Times*, 25/8/2000).

Une particularité du système londonien est le rôle consultatif officiellement attribué aux usagers réunis au sein du *London Regional Passengers' Committee* (LRPC)¹¹. Ce comité est une institution indépendante créée par le *London Regional Transport Act* de 1984. Il représente les intérêts des usagers de l'ensemble des transports publics (bus et rail) et fait des recommandations, selon les besoins, à TfL, au *Rail Regulator*, à *Railtrack*, aux différents exploitants, et au gouvernement. TfL a l'obligation légale de consulter le LRPC pour toute proposition de changement des services d'autobus, des niveaux de tarifs et lors de la préparation de son plan stratégique à trois ans. Le LRPC peut aussi demander des explications sur des questions qui l'intéressent ou encore agir comme représentant d'usagers individuels.

LES EFFETS DE LA DÉRÉGULATION-PRIVATISATION

DÉFINITIONS ET CATÉGORIES STATISTIQUES

La dérégulation-privatisation a affecté l'ensemble des transports routiers de voyageurs dans l'ensemble de la Grande-Bretagne. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas toujours de distinguer les transports interurbains en autocar (*coaches*) des transports urbains par autobus (*local bus*)¹². De même, sous « *local bus* », les données relatives aux autobus londoniens se trouvent parfois agrégées à celles des autobus des autres agglomérations qui fonctionnent dans un cadre régulateur complètement différent. Pour ces autres agglomérations, on distingue parfois les aires métropolitaines anglaises des autres zones urbaines, et l'Angleterre de l'Écosse et du pays de Galles. En effet, du fait de la Dévolution, les politiques des transports en Écosse et au pays de Galles sont maintenant indépendantes. Lorsqu'on veut mesurer les effets de la dérégulation-privatisation, il est donc indispensable de s'assurer de la cohérence des données utilisées.

ÉVOLUTION DE L'OFFRE EN VOLUME

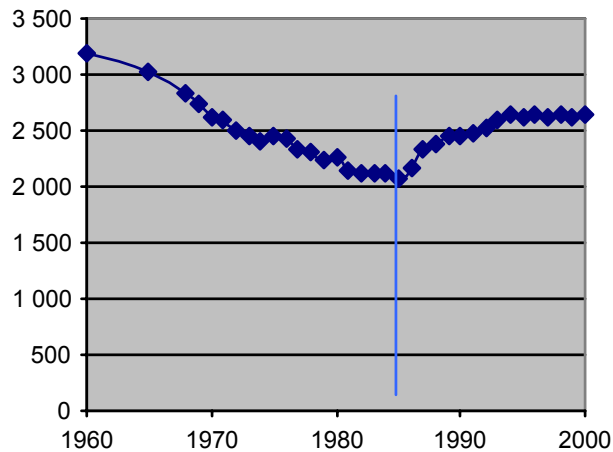
En termes de véhicules-km, les réformes ont eu pour effet d'augmenter sensiblement l'offre de transport qui, depuis plusieurs décennies, connaissait

¹¹ Devenu en 2001 le *London Transport Users Committee* (LTUC).

¹² La distinction « car » et « bus » existant en France n'est pas la même que la distinction « *coach* » et « *bus* » en Grande-Bretagne. Les « *coaches* » sont essentiellement des services de cars de longue distance quasiment inexistantes en France (Londres-Glasgow, Liverpool-Manchester). Il n'y a pas de service de car Lille-Nantes ou Paris-Limoges en France, mais uniquement certains services Eurolines internationaux. En Grande-Bretagne (comme dans la plupart des autres pays européens), le vocable « *local bus* » recouvre tout aussi bien les « bus » urbains français que la plupart des services départementaux français de « cars ».

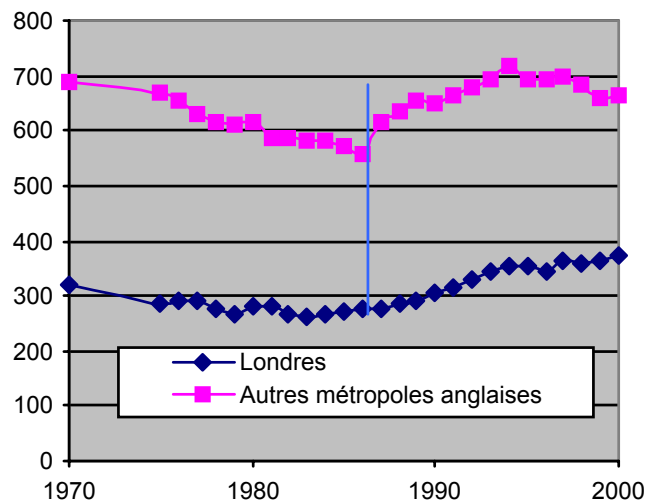
un tassement régulier aussi bien à Londres que dans les autres métropoles anglaises (Graphiques 2 et 3).

Graphique 2 : Évolution de l'offre de services de transports par autobus (local bus) en Grande-Bretagne de 1960 à 2001 (millions de véhicules-km)



Source : DTLGR, 2001b ; 58 ; <http://www.transtat.dft.gov.uk/tables/2001/pts/pdf/pts.pdf>

Graphique 3 : Évolution de l'offre de services de transports par autobus à Londres et dans les six autres métropoles anglaises de 1970 à 2001 (millions de véhicules-km)



Source : DTLGR, 2001b : 64

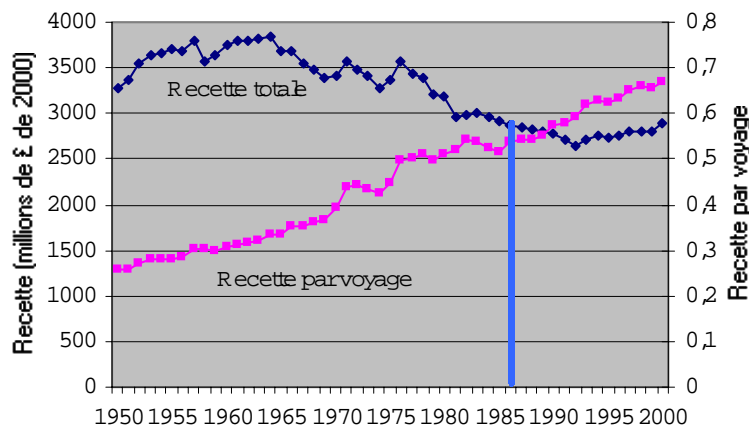
À Londres, cette offre est entièrement régulée. Dans les autres métropoles anglaises l'offre régulée ne concerne que les services déficitaires « socialement nécessaires ». La part de ces services a régulièrement baissé. Dans les premières années de la dérégulation, elle représentait 17 % de l'offre

kilométrique dans les six aires métropolitaines anglaises. Elle n'en représente plus aujourd'hui que 12 %.

ÉVOLUTION DE L'OFFRE EN PRIX

Les prix du transport par autobus ont augmenté sensiblement plus vite que l'indice des prix à la consommation. Mais cette évolution est bien antérieure à la dérégulation. C'est ce que montre le Graphique 4 dans lequel nous avons reporté l'évolution en termes réels de la recette par voyage en transport par autobus urbain (*local bus*) en Grande-Bretagne de 1950 à 2001. On notera que la recette inclut les compensations pour réductions tarifaires mais pas les subventions.

Graphique 4 : Évolution de la recette par voyage en transport par autobus urbain (*local bus*) en Grande-Bretagne de 1950 à 2001 (£ de 2000)



Source : Calculé d'après DTLGR, 2001b : 54 et 56

Note : prix déflatés par l'indice des prix à la consommation (RPI) 2000/2001

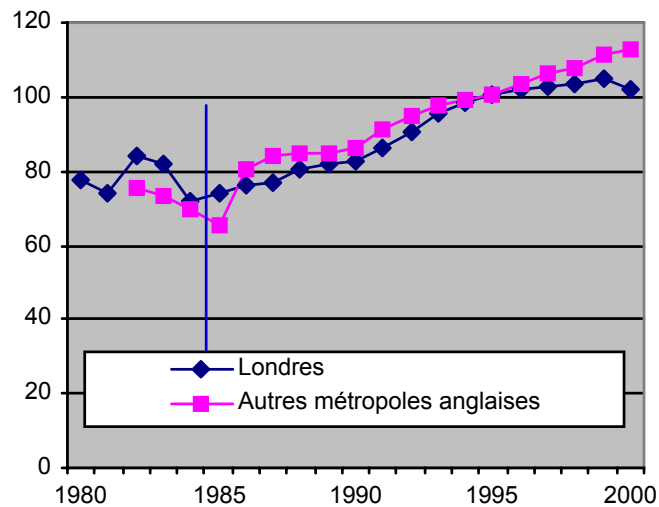
Des données plus détaillées disponibles à partir de 1980, et portant cette fois exclusivement sur les prix effectivement acquittés par les voyageurs, montrent une évolution semblable à Londres et dans les six métropoles anglaises (Graphique 5). On notera la baisse des prix réels des transports par autobus dans une courte période qui a précédé la dérégulation.

Depuis la dérégulation deux phénomènes expliquent assez largement cette évolution. D'une part, la quasi-disparition des subventions et d'autre part le développement de l'offre qui n'a pas été suivi d'un développement égal de la fréquentation.

Les graphiques 6 et 7 montrent, respectivement pour Londres et les 6 aires métropolitaines anglaises, la part des subventions de service public, celle des compensations pour tarifs réduits (retraités, étudiants) et celle de la recette des ventes de ticket dans le revenu des entreprises d'autobus. À son apogée, en

1984, à la veille du démantèlement de *London Transport*, la subvention d'équilibre a représenté 47 % du revenu des services d'autobus londoniens. Elle a disparu complètement en 1996.

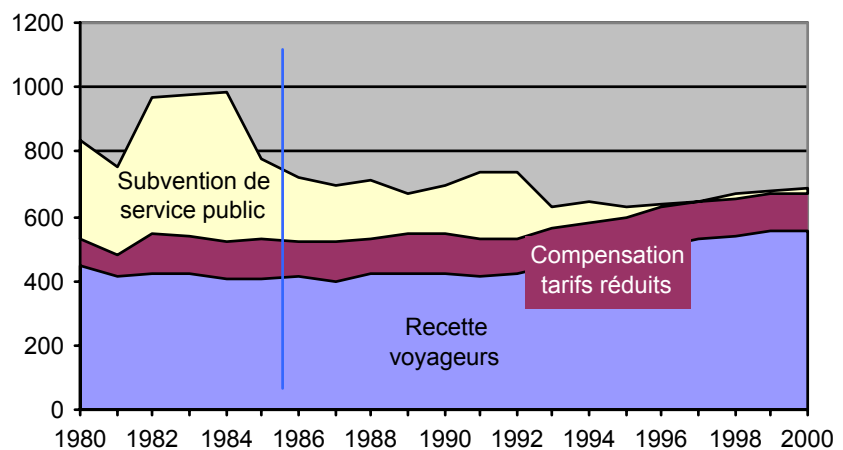
Graphique 5 : Évolution des prix réels du transport par autobus à Londres et dans les six métropoles anglaises (100=1995)



Source : DTLGR, 2001b : 61

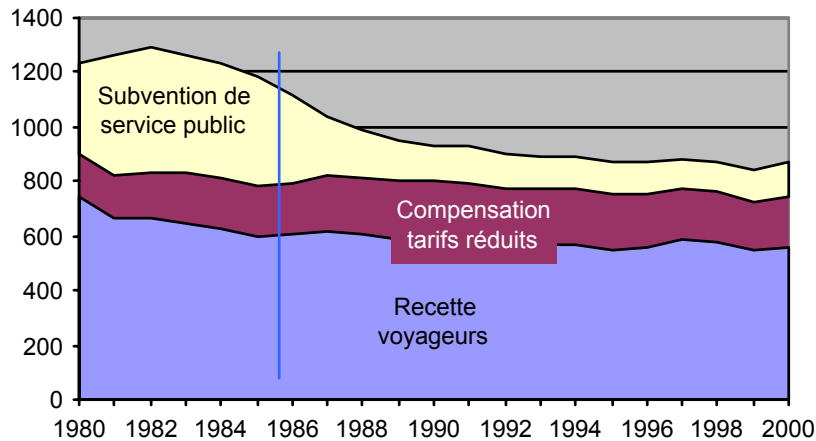
Note : prix déflatés par l'indice des prix à la consommation (RPI) 2000/2001

Graphique 6 : Évolution des revenus des bus londoniens, 1970-2000 (M£ de 2000/2001)



Source : Calculé d'après DTLGR, 2001b : Tableaux 10, 17, 20 et 21.

Graphique 7 : Évolution des revenus des bus dans les six métropoles anglaises, 1970-2000 (M£ de 2000/2001)



Source : Calculé d'après DTLGR, 2001b : Tableaux 10, 17, 20 et 21.

EFFETS SUR LA PRODUCTIVITÉ DES TRANSPORTEURS

L'augmentation des tarifs n'a pas compensé la disparition des subventions à Londres (voir Tableau 1). Dans les métropoles de province, elle n'a pas compensé les effets conjugués de la baisse de fréquentation et de l'augmentation de l'offre kilométrique. Dans les deux cas, l'équilibre n'a pu être maintenu que par une forte baisse des coûts kilométriques (Graphique 8). Entre 1985 et 2000, ceux-ci ont été divisés par deux, à Londres comme en province.

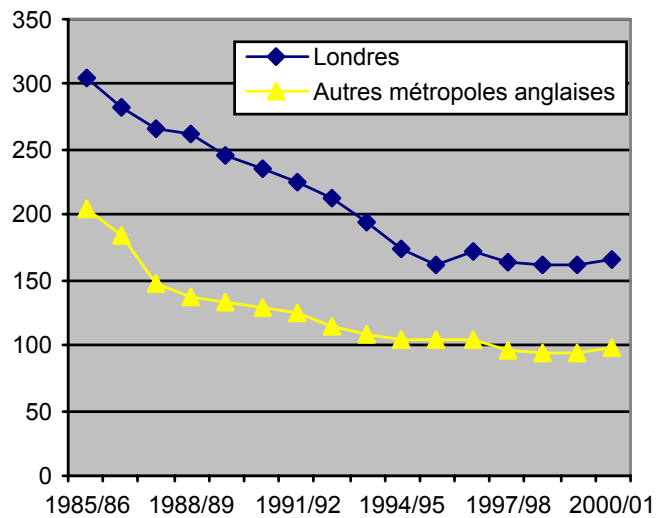
Tableau 2 : Structure des revenus par voyageur en 1984 et en 2000, à Londres et dans les autres métropoles anglaises

	Londres		Autres métropoles anglaises	
(en £ 2001/voyageur)	1984	2000	1984	2000
Recette voyageurs	0,350	0,409	0,305	0,478
Compensation tarifs réduits	0,099	0,087	0,093	0,163
Subvention de service public	0,399	0,007	0,205	0,107
Total	0,849	0,503	0,603	0,748

La baisse des coûts kilométriques ou des coûts par voyageur s'est faite en partie au détriment des chauffeurs et des employés des compagnies d'autobus. En fait, après la forte augmentation du pouvoir d'achat de l'heure travaillée dans les quelques années qui ont précédé la dérégulation-privatisation, celui-ci s'est stabilisé à un niveau légèrement inférieur (Graphique 9). On notera que l'augmentation de 1978-85 avait coïncidé avec la forte augmentation de la subvention aux transports publics. Pour l'essentiel la baisse des coûts provient donc des gains de productivité comme ceux qui

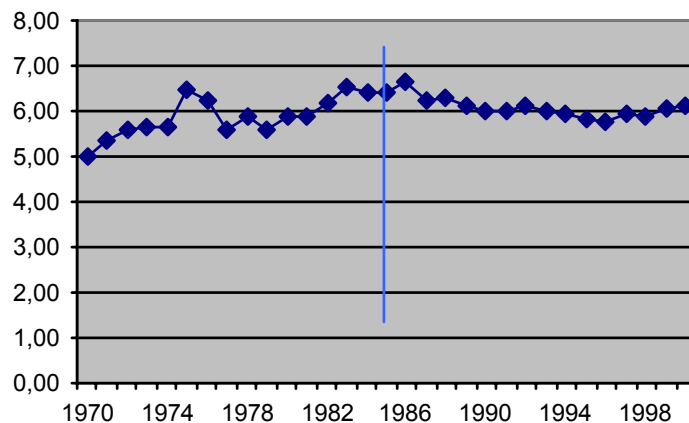
sont liés à l'adaptation du matériel, à sa meilleure utilisation, à la rationalisation de la gestion, à la réduction du personnel non roulant, etc., et non à la stabilisation des salaires¹³.

Graphique 8 : Évolution des coûts kilométriques des services d'autobus à Londres et dans les autres métropoles anglaises entre 1985/86 et 2000/2001 (en pences constants de 2001)



Source : DTLGR, 2001b : 84

Graphique 9 : Évolution du revenu réel par heure travaillée pour les chauffeurs de bus et d'autocars entre 1970 et 2000 (en £ d'avril 2000)



Source : Calculé d'après DTLGR, 2001b : 83

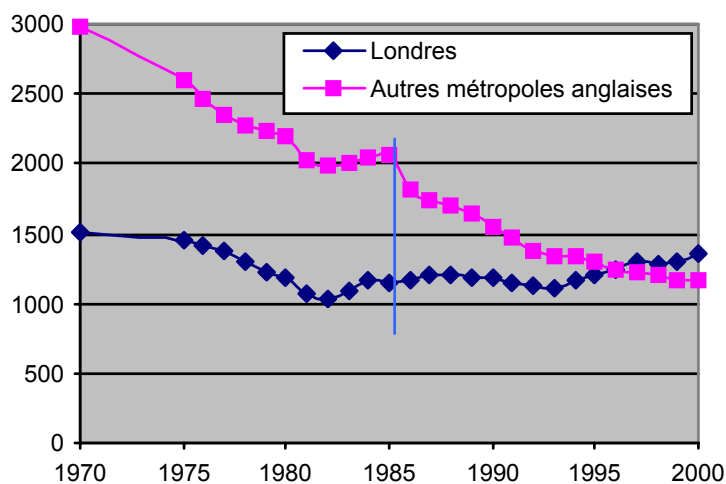
¹³ WHITE (1995) présente une discussion très intéressante sur l'origine des gains de productivité constatés mais elle ne porte malheureusement que sur la période 1985-1993.

EFFETS SUR LA MOBILITÉ

La dérégulation-privatisation a-t-elle entraîné une désaffection pour les transports publics ? Il est difficile de répondre précisément à cette question car on ne peut pas savoir ce qui se serait passé si celle-ci n'avait pas eu lieu. L'observation de la mobilité sur une longue période laisse penser qu'elle n'a pas freiné le déclin des transports routiers de voyageurs ni l'essor de l'usage de l'automobile (voir le Graphique 1). L'examen des données plus détaillées disponibles en série plus courte montre cependant une différence sensible entre la situation à Londres et celle dans les six autres métropoles anglaises.

Dans les deux cas, le déclin de la fréquentation des autobus (mesurée en nombre de voyages) a été stoppé en 1982 par une réduction du prix réel des billets¹⁴ permise par une forte augmentation des subventions (Graphique 10). Mais alors que dans les métropoles anglaises la dérégulation n'a pas empêché une reprise du déclin après la suppression des subventions, dans le cas de Londres, en dépit de l'augmentation du prix réel des voyages, la fréquentation s'est maintenue puis a lentement mais régulièrement augmenté.

Graphique 10 : Évolution du nombre annuel de voyageurs transportés par les autobus de Londres et par ceux des 6 autres métropoles anglaises entre 1970 et 2001 (en millions de voyageurs)



Source : DTLGR, 2001b : 62

Il est tentant d'attribuer la différence de résultat à la différence entre les modes de gestion à Londres et dans le reste des grandes agglomérations. Certains auteurs n'ont pas manqué d'y voir la supériorité du système londonien qui fait jouer la concurrence pour le marché (au moment des appels d'offre pour la concession de lignes), par rapport aux systèmes qui assurent une concurrence dans le marché, c'est-à-dire sur les lignes.

¹⁴ À Londres -15 % entre 1982 et 1984, dans les autres métropoles -13 % entre 1982 et 1985.

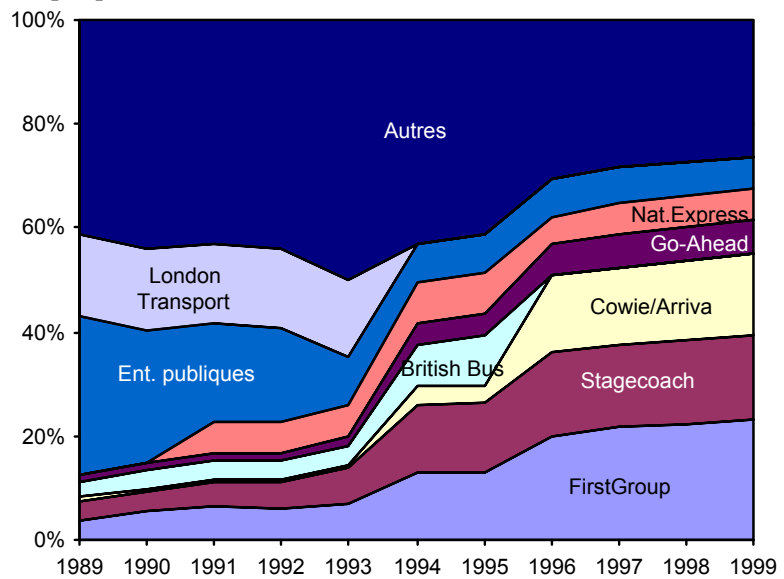
Cette différence de cadre régulateur a peut-être joué, mais il faut garder à l'esprit les conditions très particulières de Londres, où les taux de motorisation sont beaucoup plus bas que dans les autres agglomérations, où la congestion est très étendue dans l'espace et dans le temps et où les autobus jouent un rôle important de rabattement vers un réseau ferré très dense.

LES EFFETS SUR LA STRUCTURE INDUSTRIELLE DU SECTEUR

La dérégulation a fait apparaître un grand nombre d'entreprises privées de transports collectifs, pour la plupart plus ou moins directement issues du démantèlement des entreprises publiques qui avaient le quasi-monopole de ces services. En quinze ans, le secteur s'est fortement restructuré et une poignée de grands groupes a émergé à l'issue d'un processus d'achats et de fusions. Ces groupes se sont souvent internationalisés et diversifiés dans d'autres modes de transport ou dans la fourniture d'autres services publics.

Au Royaume-Uni, cinq groupes principaux contrôlent 70 % du marché des transports urbains par autobus (contre seulement 20 % en 1993, voir Graphique 11). À Londres, une évolution semblable a été enregistrée. La part des cinq principaux opérateurs londoniens est passée de 61 % en 1995 à 84 % en 1999. Les groupes français, Connex (filiale de Vivendi Environnement), Transdev (filiale de la CDC) et Keolis (SNCF et Via-GTI), qui sont présents sur le marché du transport par rail, ne jouent qu'un rôle secondaire sur le marché national des transports urbains par autobus, à l'exception de Transdev, qui par son achat de *London United* en 1997 a porté sa part du marché londonien à près de 9 %.

Graphique 11 : Évolution de la structure industrielle du secteur



Source : Calculs de l'auteur d'après TAS Bus Industry Monitor 1997 & 1999 cité par UK Competition Commission (1998 : Appendix 4.2) et ROBERTS (2001)

CONCLUSION

L'expérience anglaise de gestion du service public de transport par autobus offre un exemple unique de deux modèles de privatisation avec ouverture à la concurrence menés en parallèle. Le modèle londonien est généralement considéré comme une réussite. La tendance au déclin de la fréquentation des autobus a été nettement inversée, les coûts kilométriques ont été divisés par deux et les subventions ont quasiment disparu en moyenne sur l'ensemble du réseau. Pour le modèle appliqué dans les autres métropoles anglaises, les avis sont beaucoup plus partagés et le gouvernement actuel, sans remettre en cause les principes de la dérégulation, a donné aux collectivités locales les moyens d'appliquer la recette londonienne à une partie de leur réseau.

Un des aspects les plus remarquables du système britannique de régulation des bus, du moins pour les habitués du service public à la française, est le profond souci de transparence qui l'accompagne. Des données statistiques détaillées sur l'offre des services, la structure des coûts et des revenus des exploitants sont disponibles en séries longues et cohérentes sur internet, de même que les rapports détaillés des enquêtes de l'OFT ou de la Commission de la Concurrence.

RÉFÉRENCES

DETR (2000) **Transport Statistics Bulletin. A Bulletin of Public Transport Statistics: Great Britain : 2000 edition**. SB (00) 26, Department of the Environment, Transport and the Regions, 91 p.

(<http://www.transtat.dft.gov.uk/tables/2000/pts/pts00.pdf>).

DfT (2001) **Transport Act 2000 - Regulatory Impact Assessment Part II – Local Transport**. Department for Transport

(<http://www.dft.gov.uk/itwp/transact/04.htm>).

DfT (2002) **Memorandum by the Department for Transport, Local Government and the Regions (Bus 01)**. The House of Parliament, Select Committee on Transport, Local Government and the Regions, Appendices to the minutes of evidence

(<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/828/828ap02.htm>).

DTLGR (1999) **Focus on Public Transport Great Britain: 1999 edition**. Local Government and the Regions, 79 p.

(<http://www.transtat.dft.gov.uk/tables/1999/fpublic/pdf/foptgb.pdf>).

DTLGR (2001a) **Focus on Personal Travel Department for Transport**. Local Government and the Regions, 126 p.

(<http://www.transtat.dft.gov.uk/tables/2001/fperson/pdf/fopt.pdf>).

DTLGR (2001b) **Transport Statistics Bulletin. A Bulletin of Public Transport Statistics: Great Britain 2001 Edition**. Department for Transport, Local Government and the Regions, 87 p.

- JOSEPH S. (2002) **Better deal for buses**. London, Transport 2000.
- LANGRIDGE R. J. (2002) Unprofitable rural bus services: Market structure & tender prices since Deregulation. **World Transport Policy & Practice**, Vol. 8, n° 4, pp. 20-25.
- LEEDER D. (1998) Responding to the new agenda. **The Proceedings of The Chartered Institute of Transport in the UK**, Vol. 7, n° 4, pp. 41-48.
- LENGAIGNE E. (2001) **Dossier n° 1. Les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes**. Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, Conseil National des Transports, Paris, 34 p.
(http://www.cnt.fr/Commissions_Permanentes/Observatoire/Europe/Dossier_1_AOT.pdf).
- LONDON TRANSPORT BUSES (1999) **The Bus Tendering Process**. 47 p.
(http://www.transportforlondon.gov.uk/buses/pdfdocs/tend_rpt.pdf).
- OLDALE A. (1998) **Local bus deregulation and timetable inability**. London School of Economics and Political Science, Discussion Paper n° EI/21
(<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/ei/ei21.pdf>).
- POOLE F. (1999) **Buses**. Business & Transport Section, House of Commons Library, 44 p. (Research Paper 99/59)
(<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-059.pdf>).
- ROBERTS C. C. (2001) **Cross-modal ownership in passenger transport – the british experience since 1985**. Institute for Transport Studies, University of Leeds (http://www.its.usyd.edu.au/thredbo/thredbo_papers_7/Roberts.doc).
- UK COMPETITION COMMISSION (1998) **Arriva Plc and Lutonian Buses Ltd: A report on the merger situation**. CM 4074
(<http://www.competition-commission.org.uk/reports/420arriva.htm>).
- WHITE P. (1995) Deregulation of local bus services in Great Britain. **Transport Reviews**, Vol. 15, n° 2, pp. 185-209.