

La Grèce



Dans le cadre de son étude sur l'organisation et le financement des **transports publics terrestres de voyageurs en Europe**, le CERTU propose une série de fiches sur les 27 pays de l'Union Européenne. Le cas de la Grèce est présenté ici.

Organisation institutionnelle et contractuelle des transports collectifs

Contexte institutionnel

À l'automne 2010, la Grèce vient de connaître une réforme territoriale majeure.

- Au premier niveau, les « *dèmes* » (agglomérations comportant généralement plus de 10 000 habitants) qui étaient 900 ont vu leur nombre réduit à 325 à la suite de regroupements ; à ce même niveau, subsistent 133 communes (petites entités rurales ou historiques) ;
- Les 54 départements (« *nomos* »), qui avaient le statut de collectivités territoriales, ont été supprimés ;
- Les 13 régions (« *periphéria* »), qui étaient des échelons déconcentrés de l'État central, ont acquis le statut de collectivités territoriales. Chaque région est dorénavant présidée par un « Secrétaire Général », élu au suffrage universel ; le premier scrutin régional a eu lieu au début de novembre 2010, au même moment que les élections municipales dans les 325 nouvelles collectivités locales.

Cependant, les textes répartissant les compétences entre les deux niveaux territoriaux et l'État ne sont pas encore sortis.

Transports collectifs urbains et non urbains

► Acteurs des systèmes de transports

À l'exception des régions urbaines d'Athènes, Thessalonique et de deux municipalités insulaires (Kos et Rhodes), la distinction entre transport urbain et transport interurbain ne se posait pas jusqu'à présent en termes d'autorité organisatrice puisque c'est le département qui détenait, *de facto*, un monopole d'organisation de tous les transports routiers de voyageurs sur son territoire. On notera que le mode de transport le plus utilisé en Grèce est le mode routier (bus et autocar).

Rôle des pouvoirs publics

Malgré plusieurs lois de décentralisation, l'État est encore omniprésent dans le domaine des transports, laissant très peu d'initiative aux collectivités locales.

Après le changement de gouvernement survenu début octobre 2009, un seul ministère est désormais chargé du secteur des transports ; c'est le nouveau ministère des Infrastructures, des Transports, des Réseaux et des Télécommunications. Ce ministère :

- établit, entre autres, au niveau des métropoles (Athènes et Thessalonique) des mesures prioritaires pour les transports publics, notamment la création de lignes et de réseaux de modes guidés ;
- contrôle les organismes de transports publics et établit les tarifs. Il joue un rôle de régulateur ; il délivre également les licences de taxi.

Bien qu'elles possèdent légalement des compétences dans le domaine des transports urbains, les communes et agglomérations (*dèmes*) ne les exercent pas, du fait de l'absence, à ce jour, d'une réelle décentralisation financière. Seules deux municipalités insulaires (Rhodes et Kos) font exception en assumant le rôle d'autorité organisatrice.

- Dans l'ensemble du pays, à l'exclusion des deux îles précitées et des zones urbaines d'Athènes et Thessalonique, c'est le département (collectivité territoriale et non échelon de l'État) qui, jusqu'à présent, fait fonction d'autorité organisatrice aussi bien pour les transports interurbains qu'urbains ; le département fixe itinéraires, arrêts, horaires. Cependant, le fait que la personnalité à la tête de cette collectivité ait vu son statut évoluer de fonctionnaire à élu local n'a rien changé : c'est la réglementation étatique qui continue de s'appliquer.

Depuis longtemps, certaines communes et agglomérations souhaitent que les transports routiers de voyageurs soient gérés à un niveau moins étendu que le département et de façon plus autonome. La réforme en cours pourra probablement donner satisfaction à leurs revendications.

En effet, la réforme territoriale (regroupement de collectivités, suppression des départements, changement du statut des régions) devrait être accompagné d'une décentralisation financière, toute collectivité devant dorénavant bénéficier de ressources financières propres.

- À Athènes-Le Pirée, au terme d'un processus probablement non achevé, le rôle d'autorité organisatrice est tenu par l' OASA (Organisme des Transports Urbains d'Athènes), dépendant entièrement de l'État. L'OASA est compétent pour un ensemble de communes et

d'agglomérations constituant le « Grand Athènes », zone géographique plus restreinte que la *periphéria* Attique. Responsable de la planification, de la coordination et de la gestion du système de transports en commun, l' OASA a la particularité de contrôler aussi la totalité du capital de plusieurs entreprises de transport opérant dans sa zone de compétence (cf. encadré). L'OASA est également chargé de délivrer des autorisations d'exploitation de services de transports locaux gratuits aux municipalités du « Grand Athènes »; ce type de transport, moyennement répandu, sert d'appoint aux réseaux de l'OASA.

HISTORIQUE LÉGISLATIF des TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS dans la MÉTROPOLE ATHÈNES - LE PIRÉE

Comme on le constatera ci-après, la région capitale a été successivement concernée par des textes législatifs qui ont montré :

- des hésitations politiques quant au statut public ou privé d'opérateurs de transports ;
- une volonté de séparer la fonction organisation de la fonction opérationnelle, sous la pression de la Commission européenne.

Loi n° 588 de 1977 : nationalisation du réseau de transport public de la capitale. Création de l' OAS (Organisation des Transports Urbains). L' État grec est propriétaire de cet organisme.

Loi n° 1955 de 1991 : création d'**Attiko Metro SA**, personne morale de droit privé (capital détenu à 100% par l'État) dédiée à l'étude, et à la construction de lignes de métro et de tramway pour Athènes-Le Pirée. L'entité était placée sous la tutelle directe du ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics de l'époque.

Loi n° 2078 de 1992 : privatisation du réseau de bus d'Athènes, la situation demeurant inchangée pour les sociétés gérant les trolleybus et l'unique ligne de métro.

Loi n° 2175 de 1993 : nouvelle nationalisation du réseau de bus de la métropole d'Athènes-Le Pirée. La structure OAS (cf. 1977) est transformée en **OASA SA**. Désormais personne morale de droit privé (l'État étant toujours unique actionnaire), cette nouvelle entité est chargée de coordonner les différents opérateurs de transports œuvrant déjà dans la métropole d'Athènes-Le Pirée ; en outre, l' OASA peut déléguer l'exploitation des services de transport à de nouvelles sociétés constituées par elle-même.

Loi n° 2669 de 1998 : elle définit le cadre légal (encore en vigueur aujourd'hui) de l'organisation des transports de la région capitale; OASA SA voit ses compétences renforcées comme autorité responsable pour la planification, la coordination et le contrôle de tous les modes de transport public de la métropole. OASA SA est actionnaire unique de 3 sociétés d'exploitation : **ETHEL** pour les autobus, **ILPAP** pour les trolleybus, **ISAP** pour la ligne de métro Athènes-Le Pirée.

À l'approche des Jeux olympiques de 2004 plusieurs sociétés de transports ont été créées à Athènes.

Attiko Metro S.A. a fondé successivement deux filiales d'exploitation :

- **AMEL SA** (Attiko Metro Operation Company), dès 1998, pour l'exploitation des nouvelles lignes de métro 2 et 3.

- **TRAM SA** en 2001, pour la construction et l'exploitation de nouvelles lignes de tramways

Bien que filiales d'Attiko Métro SA (qui à l'époque dépendait du ministère de l'Environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, comme indiqué plus haut), AMEL SA et TRAM SA furent placées sous la tutelle du ministère des Transports. Les deux ministères ayant fusionné récemment pour former le nouveau ministère des Infrastructures, des Transports et des Télécommunications, il en résulte que la compagnie mère (Attiko Métro SA) et ses filiales (AMEL SA et TRAM SA) relèvent dorénavant du nouveau ministère.

Enfin, en avril 2003, les Chemins de fer helléniques ont créé la société **PROASTIAKOS SA** (contrôlée à 100%) ayant vocation à fournir des services ferroviaires urbains, péri-urbains et régionaux dans l'agglomération d'Athènes-Le Pirée.

Loi n° 3297 de 2004 : elle contraint les entreprises récemment créées (Amel, Tram, Proastiakos) à signer avec l'OASA (absente de leur capital mais autorité organisatrice) un contrat pour exploiter leurs services.

Compte tenu de réformes majeures devant affecter les services publics, annoncées pour 2011, il est certain que ce tableau chronologique devra être complété.

- À Thessalonique, le rôle d'autorité organisatrice est dévolu au Conseil du transport urbain de Thessalonique (SASTh) créé par la loi n° 2898 de novembre 2001. Le SASTh est un établissement public bénéficiant d'une dotation annuelle pour couvrir ses coûts de fonctionnement (personnel, locaux, etc.) ayant vocation à planifier, organiser et contrôler l'exploitation des transports publics de la métropole.

Rôle des exploitants

Les entreprises qui exploitent les réseaux peuvent être publiques ou privées.

À **Athènes**, ce sont les filiales publiques de OASA (autorité organisatrice) qui exploitent le réseau d'autobus (ETHEL), le réseau de trolleybus (ILPAP), la ligne 1 du métro (ISAP). Les lignes 2 et 3 du métro de la capitale sont gérées par l'entreprise publique AMEL. Par ailleurs, TRAM, filiale de Attiko Metro (cf. encadré législatif), est le promoteur et l'opérateur pour les tramways. Enfin, la société publique PROASTIAKOS (filiale de OSE, groupe ferroviaire public), a géré le transport ferroviaire suburbain de la zone métropolitaine d'Athènes-Le Pirée (cf. plus loin) entre 2003 et 2006. En 2007 PROASTIAKOS, dont la compétence territoriale a été élargie pour contenir toutes les lignes régionales au départ d'Athènes (et de Thessalonique) a été absorbée par TRAINOSE SA (cf. plus loin).

À **Thessalonique**, le réseau est exploité par l'OASTh (Organisation du transport urbain de Thessalonique), société privée créée en 1957, bénéficiant d'un monopole du fait d'un contrat de concession de l'État valable jusqu'au 31 dé-

cembre 2019. Actuellement, le réseau ne comporte que des autobus mais, après de nombreuses vicissitudes, une ligne de métro est en construction ; son mode d'exploitation n'est pas encore défini et ses rapports avec l'autorité organisatrice (SASTh) nécessiteront également une clarification.

À Kos et Rhodes, les municipalités exploitent leur propre réseau en régie.

Dans le reste du pays, les **transports urbains** sont majoritairement assurés par des firmes privées. Les transporteurs d'une même ville ou agglomération se regroupent pour former une **Astika KTEL SA** : une telle société existe au moins dans chaque chef-lieu de département. Ce type de société, créé par la loi 2963 de 2001, a succédé aux Associations des exploitants d'autobus, sortes de coopératives privées. Les Astika KTEL possèdent leur propre matériel roulant et gèrent leur personnel. On compte 32 Astika KTEL dans des centres urbains de province.

Les **transports interurbains** sont également exploités, conformément à la loi précitée de 2001, par des sociétés privées appelées **KTEL du département** fonctionnant de la même manière que les Astika KTEL ; cette forme d'organisation offre aux exploitants un monopole sur un département (*nomos*) et permet également au gouvernement d'assurer l'obligation de service public notamment dans les zones isolées et pour des besoins spécifiques comme les bus scolaires.

Au total, on compte 60 KTEL départementales assurant des services de transport interurbain ou des services à la fois urbains et interurbains. Enfin, nombreuses sont les KTEL qui assurent des services reliant plusieurs départements.

FONDEMENTS LÉGISLATIFS DES TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS DE VOYAGEURS

Loi n° 112 de 1973 : citée pour mémoire puisqu'elle n'est plus applicable. Elle concernait tous les transports publics routiers de voyageurs en Grèce ; toute l'offre de transport du pays reposait sur l'initiative privée.

Loi n° 2963 de 2001 : elle s'applique à tous les transports publics routiers urbains et non urbains. Elle a créé les Astika KTEL et les KTEL départementaux tout en renouvelant le cadre dans lequel interviennent ces structures. Il était prévu que ces dernières évoluent en société anonyme avant le 30/09/2003. La loi précise que l'État garantit le monopole temporaire à ces sociétés, pour l'exploitation des lignes régulières de transports urbains et interurbains de passagers entre le 01/07/2001 et le 31/12/2019, cette dernière date ayant été finalement choisie (alors que l'année 2011 avait été initialement retenue) pour couvrir la totalité de la période transitoire définie par le Règlement européen du 23 octobre 2007 relatif aux obligations de service public.

► Organisation contractuelle

Le recours au privé pur, sans contractualisation, est très faible et ne concerne que les services à la demande (principalement touristiques). La part des autocars interurbains exploités par l'opérateur ferroviaire monopolistique OSE est marginale; ne sont concernées que quelques liaisons transfrontalières du type Sofia-Thessalonique.

En réalité, deux modes de gestion sont principalement utilisés en Grèce :

- la **gestion directe** (Athènes, Kos, et Rhodes); À Athènes, l'Autorité organisatrice OASA fixe les objectifs des entreprises publiques exploitantes par le biais de Plans stratégiques pluriannuels et de Plans opérationnels, ces derniers faisant office de contrats d'exploitation.
- la **gestion déléguée** dans les autres villes (à l'exception de Thessalonique); les Astika KTEL en urbain comme les KTEL départementaux en interurbain sont liées, jusqu'à présent, aux départements (agissant en réalité pour le compte de l'État) par un contrat de service public valable jusqu'à la fin de 2019.

À Thessalonique, l'exploitant privé (OASTh) est lié directement à l'État par un contrat de concession normalement valable jusqu'à la fin de 2019 (soit cinq ans après la date prévisionnelle d'achèvement de la construction du métro). Les contrats d'exploitation ont été constamment renouvelés depuis 1957.

Cependant, **compte tenu de la crise économique et financière à laquelle est confrontée la Grèce et de la réforme territoriale impliquant la suppression des départements qui jouaient le plus souvent le rôle d'Autorités organisatrices, il est certain que des réformes majeures vont affecter à bref délai, bien avant 2019, le contexte institutionnel et contractuel des transports collectifs routiers de voyageurs grecs.**

Transports Ferroviaires

► Acteurs des systèmes de transports

Rôle des pouvoirs publics

Le transport ferroviaire en Grèce est, lui aussi, à l'aube d'une réforme profonde, tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

Actuellement, les régions n'ont pas de compétence en la matière puisque l'organisation repose sur l'État (programmation et budgétisation de la politique de transport, réalisation des investissements d'infrastructures).

Le ministère chargé des transports impose des obligations en termes de tarification (sociale ou non), matériel roulant, horaires et accessibilité pour certaines catégories de personnes. Il attribue les licences d'exploitation et les certificats de sécurité.

Rôle des exploitants

L'entreprise ferroviaire hellénique OSE (Organismos Sidirodromon Ellados / Compagnie nationale des chemins de fer grecs), créée par le décret législatif n° 674 du 1er janvier 1970 (modifié par la loi n° 1116 de 1972), détient un monopole en tant qu'opérateur ferroviaire, qu'il s'agisse des liaisons suburbaines, régionales et à longue distance.

Depuis la loi n° 632 du 21 mai 2003 (modifiant une précédente législation de 1998) OSE a été réorganisée en holding à la tête de plusieurs filiales parmi lesquelles :

- TRAINOSE : transporteur ferroviaire de voyageurs au niveau régional, interurbain et international. Il exploite également des bus.
- ERGOSE : filiale assurant la construction de nouvelles lignes ferroviaires.
- EDISY : entreprise responsable de l'infrastructure (maintenance, amélioration du réseau), elle fixe les prix pour l'utilisation des voies et **alloue les sillons** aux compagnies exploitantes après collecte des redevances d'infrastructures (**péages**). Elle gère aussi le matériel roulant.
- GAIOSE : propriétaire et exploitant du patrimoine immobilier de l'OSE.

- PROASTIAKOS : firme créée dans l'urgence en avril 2003 (cf. encadré sur la zone d'Athènes-Le Pirée) pour gérer le réseau ferroviaire de la banlieue athénienne d'OSE, remettre à niveau l'infrastructure de deux lignes existantes et la ligne « stratégique » (en partie nouvelle) reliant le centre d'Athènes, le port du Pirée, l'aéroport international. La société française RATP Développement a été chargée de monter Proastiakos et de lui apporter son assistance (y compris exploitation) avant les Jeux olympiques de 2004.

En 2007, TRAINOSE a pris le contrôle total de PROASTIAKOS dont le statut a changé et dont la compétence territoriale a été élargie ; depuis lors, sont exploitées sous le nom commercial de « Proastiakos » les lignes « régionales » au départ d'Athènes et de Thessalonique. En réalité, son réseau est aussi bien constitué par des lignes suburbaines courtes que par des lignes qui atteignent des gares situées parfois à plus de 150 km d'Athènes ou de Thessalonique.

La loi n° 632 du 21 mai 2003 avait pour objectif de mieux définir les compétences et de clarifier les responsabilités de plusieurs entités constituant les chemins de fer helléniques, conformément aux directives européennes.

On notera que, **pour l'instant, le groupe OSE continue à contrôler tous les métiers ; il n'y a pas eu de réelle séparation entre l'exploitant monopolistique, le responsable de l'infrastructure, l'organisme qui alloue les sillons...** Toutefois, depuis 2009, TRAINOSE a été dotée d'une certaine autonomie bien qu'elle soit toujours filiale de OSE.

► Organisation contractuelle

L'entreprise publique OSE et ses filiales exploitent le réseau en **situation de monopole**.

Une législation a été promulguée en 2003 ; elle devait s'appliquer jusqu'à la fin 2007. Un décret présidentiel de 2005 a partiellement modifié les statuts d'OSE. Un projet de réforme des services publics de transport ferroviaire est en gestation depuis plusieurs années. L'objectif consiste à définir les droits et obligations des deux parties (État et OSE), ceci allant de la définition de l'étendue des obligations de service public jusqu'au niveau de compensation auquel peut prétendre l'opérateur ferroviaire afin d'atteindre les objectifs qui lui sont imposés ; un contrat devrait concrétiser cet accord.

Cependant, la grave crise économique et financière qui vient d'affecter la Grèce a contraint le gouvernement hellénique à envisager à très bref délai une réforme majeure (restructurations et privatisations) de l'ensemble des services publics du pays, parmi lesquels les services de transports collectifs, l'entreprise publique ferroviaire d'État OSE étant la plus concernée.

En effet, la restructuration rapide du groupe OSE, endetté à hauteur de 10 milliards d'euros, est l'une des premières conditions que la Grèce a dû s'engager à remplir en contrepartie de l'aide financière accordée par l'Union Européenne et le FMI. Pour l'année 2008, le déficit d'OSE s'est élevé à plus de 830 millions d'euros soit près de la moitié des pertes totales des 52 sociétés publiques du pays, lesquelles se chiffraient à 1,711 milliard d'euros. Un projet de loi déposé à l'automne 2010 vise une restructuration drastique et une privatisation partielle du groupe public OSE. **Le gouvernement grec a affirmé envisager la vente de 49% du capital de la filiale d'exploitation voyageurs et marchandises TRAINOSE ; plusieurs grands exploitants ferroviaires européens (dont la SNCF) ont déjà manifesté leur intérêt...**

Financement des transports collectifs

Les paragraphes qui suivent décrivent la situation passée et les règles financières en vigueur à l'automne 2010.

Même si cela n'est pas du même ordre que pour le groupe ferroviaire public OSE, la crise économique et financière que connaît la Grèce a révélé que les autres sociétés publiques de transports collectifs ont des **niveaux d'endettement très élevés compte tenu de pertes récurrentes**.

Aussi est-il certain que **le système des transports terrestres de voyageurs, particulièrement à Athènes et Thessalonique, va subir des réformes considérables à court et moyen terme**, en tout cas bien avant le 31 décembre 2019, date d'expiration de la période d'adaptation en vue d'une application stricte du nouveau Règlement Européen concernant les services de transport public. En outre, la **réforme territoriale** (évoquée au début de cette note) va modifier le contexte institutionnel et les habitudes contractuelles, dans l'ensemble du pays, ce qui aura d'évidentes conséquences financières...

Transports collectifs urbains et non urbains

► Financement des investissements

La Grèce a bénéficié pour ses projets d'infrastructures de transports de **subventions massives émanant de l'Union Européenne (FEDER) et de prêts de la Banque Européenne d'Investissements (BEI)**. Cela a été particulièrement marqué dans la période ayant précédé les Jeux Olympiques de 2004.

Les données disponibles donnent une idée de l'effort d'investissement réalisé, uniquement dans les deux grandes métropoles, à savoir Athènes (avec le Pirée) et Thessalonique, qui drainent traditionnellement la majorité des fonds investis dans les transports publics urbains.

À Athènes

Dans la capitale, les investissements (infrastructures, matériel roulant et équipements divers) sont cofinancés par l'État, qui est l'unique actionnaire des compagnies des transports collectifs, et par des fonds européens.

Pour la période 1993-2013, le montant total des investissements prévus pour la création du **métro** athénien (génie civil, équipements électromécaniques et matériel roulant) était de 4,3 milliards d'euros, dont 2,1 milliards ont été dépensés durant la première phase (réseau de base d'environ 20 km de lignes, mis en exploitation en 2001), le solde de 2,2 milliards d'euros étant affecté à la deuxième phase (prolongements pour atteindre à terme une longueur totale de l'ordre de 50 km de lignes).

Quant à la répartition des sources de financement du métro athénien, on a le schéma suivant :

- 1ère phase : 2,1 milliards d'euros
 - 50%-FEDER
 - 39%-BEI (prêt)
 - 11 % État hellénique,
- 2ème phase : 2,2 milliards d'euros
 - 43%-FEDER
 - 38%-BEI (prêt)
 - 19%-État hellénique.

L'investissement global consacré au renouvellement du matériel roulant et aux équipements divers d'exploitation, réalisé par les opérateurs durant la période 2006-2008, s'est élevé à environ 120 millions d'euros. Or l'investissement durant la période préolympique (2003-2004) avait atteint près de 350 millions d'euros pour le même type de dépenses.

Notons enfin que le montant total emprunté pour être affecté à l'investissement et à l'exploitation des transports publics athéniens, durant la période 2006-2008, a atteint 1,25 milliard d'euros (hors prêts de la BEI pour le métro), la dette cumulée à la fin 2008 dépassant très largement 2 milliards d'euros.

À Thessalonique

À Thessalonique l'opérateur privé (OASTh) bénéficie d'un remboursement à 100% par l'État des investissements (matériel roulant et équipements tels que les nouveaux systèmes d'aide à l'exploitation et à l'information SAE/SAI).

En 2008, l'opérateur privé OASTh a investi 25 millions d'euros pour le renouvellement partiel et surtout pour l'accroissement de son parc d'autobus ; pendant les deux années 2006 et 2007, un montant presque équivalent avait aussi été dépensé pour la réalisation du programme régulier de renouvellement du matériel

roulant et pour son nouveau système d'aide à l'information (SAI) d'un coût de 2,03 millions d'euros. Trois ans auparavant l'OASTh avait installé un nouveau service d'aide à l'exploitation (SAE) pour un coût de 2,15 millions d'euros.

Il faut remarquer que pour l'acquisition du matériel roulant et du SAE, l'OASTh avait avancé les sommes respectives en puisant dans ses réserves financières constituées grâce à sa rémunération en tant qu'exploitant privé du réseau d'autobus de Thessalonique, conformément aux contrats d'exploitation renouvelés depuis 1957. Ces dépenses sont ultérieurement remboursées à 100% par le biais des amortissements, comptabilisés dans le bilan d'exploitation, qui est la base de référence pour la fixation de la contribution compensatoire versée par l'État.

Par contre l'acquisition du SAI, considéré comme facteur d'amélioration de la productivité externe et par là même de la qualité du service offert, a été financée à hauteur de 75% par des fonds européens, le solde de 25% étant pris en charge par l'État.

Quant au **métro** de Thessalonique, en cours de construction, après de vaines tentatives d'un partenariat public-privé (avec Bouygues, Bombardier et Keolis) les travaux font actuellement l'objet d'un financement public à 100% avec la participation de fonds européens complétés par un prêt de la BEI.

Dans le reste de la Grèce

Dans tout le reste de la Grèce, y compris dans les îles de Rhodes et Kos (dotées d'opérateurs publics de type régie [inter]communale) **l'investissement est à la charge des exploitants**, qui bénéficient de certaines incitations fiscales (déduction des amortissements) et financières (participation de l'État au coût d'achat à hauteur de 10% pour un véhicule neuf ou de 5% pour un véhicule dont la date de première immatriculation remonte à 11 ans maximum).

Or cette politique de faible subvention des investissements des opérateurs de province

(KTEL urbains et interurbains) est en quelque sorte le gage de l'autorisation d'exploitation monopolistique des transports publics urbains et interurbains de province : **un seul opérateur par ville et un seul opérateur par département** (*nomos*) désignés sans procédure d'appel d'offres ; ce système sera sans doute révisé compte tenu de la suppression des départements et en vertu du nouveau Règlement européen (avant le 31-12-2019 au plus tard).

► Financement des coûts d'exploitation

À Athènes et Thessalonique, l'État finance les coûts d'exploitation à hauteur d'environ 65%, soit par la seule contribution de compensation (à Thessalonique), soit par une contribution de compensation complétée par des emprunts garantis par l'État (à Athènes).

À Athènes

Rappelons qu'OASA SA (dont l'État est l'unique actionnaire) joue le double rôle d'Autorité organisatrice des transports publics athéniens et de compagnie holding des filiales exploitantes (à savoir ETHEL pour les bus, ILPAP pour les trolleybus, ISAP pour la ligne 1 du métro). Les deux autres opérateurs publics récemment créés (AMEL pour les deux nouvelles lignes du métro et TRAM pour la nouvelle ligne de tramway) sont également contrôlés par l'OASA.

Des « plans stratégiques pluriannuels » et des « plans opérationnels » faisant office de contrats d'exploitation, fixent les objectifs financiers et définissent la « mécanique » de fixation de la contribution de compensation des déficits d'exploitation.

À Athènes, la compensation est assurée à 100% par l'État (les collectivités n'y sont pas impliquées). Cette compensation n'étant pas suffisante doit être complétée par des emprunts très importants, garantis par l'État.

Dépenses d'exploitation des transports publics athéniens (en M. d'euros)

Année	ETHEL	ISAP	ILPAP	AMEL	TRAM	Total exploitants	OASA	Total
2006	347,4	106,7	71,6	71,1	20,5	617,3	14,9	632,2
2007	366,3	113,6	79,0	83,7	23,3	665,8	17,0	682,8
2008	400,6	123,6	82,2	94,3	26,1	726,8	16,0	742,8

Dépenses totales (exploitation+taxes+emprunts etc.) des transports publics athéniens (en M. d'euros)

Année	ETHEL	ISAP	ILPAP	AMEL	TRAM	Total exploitants	OASA	Total
2006	414,5	106,7	93,3	75,6	37,7	783,5	361,8	1 145,3
2007	447,2	167,3	107,4	89,2	43,6	854,6	390,9	1 245,5
2008	496,8	185,3	114,0	99,0	44,4	939,5	479,7	1 419,2

Recettes directes (titres de transport) d'exploitation (en M. d'euros)

Année	ETHEL	ISAP	ILPAP	AMEL	TRAM	OASA	Total
2006	102,1	48,8	21,7	80,0	5,3	9,6	267,4
2007	104,3	52,3	22,4	92,1	6,2	9,8	287,1
2008	101,1	53,1	23,8	90,8	5,6	10,0	284,5

Recettes totales (exploitation directe+recettes publicitaires etc.) hors contributions de compensation (en M. d'euros)

Année	ETHEL	ISAP	ILPAP	AMEL	TRAM	OASA	Total
2006	117,1	74,4	24,9	88,4	8,8	1,6	325,1
2007	119,8	75,5	25,9	103,8	10,8	10,9	346,9
2008	118,9	73,0	27,0	99,6	15,0	10,8	344,4

Contributions de compensation (en M. d'euros)

Année	ETHEL	ISAP	ILPAP	AMEL	TRAM	Total
2006	77,0	26,0	21,0	3,0	30,0	130,0
2007	79,0	26,0	21,0	3,0	3,0	132,0
2008	80,0	27,0	22,0	3,0	3,0	135,0

Ratio recettes directes/dépenses d'exploitation (en M. d'euros)

Année	Recettes (hors OASA)	Dépenses (hors OASA)	Recettes/Dépenses
2006	257,8	617,3	0,42
2007	277,3	665,8	0,42
2008	274,5	726,8	0,38

Globalement, entre 2006 et 2008 on constate une détérioration du taux de couverture des dépenses par les recettes. À titre indicatif il faut noter que pendant la période étudiée le tarif de base (billet à l'unité) coûtait 0,60 euro.

À Thessalonique

L'OASTh publie annuellement ses dépenses d'exploitation (hors TVA), qui représentent pratiquement la totalité des dépenses, y compris les amortissements et la rémunération d'entreprise calculée au taux de 12,5% du montant des ventes de titres de transport. Notons que l'OASTh n'est pas soumis à d'autres charges ; il n'y a pas d'emprunt ni d'autres obligations, à part l'imposition normale.

À la mi 2010, les chiffres de 2008 n'étaient pas encore définitifs. Selon le contrat d'exploitation, l'État compense à 100% le déficit annuel d'exploitation, présenté et dûment documenté par l'exploitant (OASTh).

Les collectivités territoriales, principales bénéficiaires des transports publics de Thessalonique, ne participent aucunement à la couverture du déficit, du moins pour le moment.

Le déficit est estimé *ex ante* et révisé *ex post* : son montant définitif ne sera connu qu'après le verdict d'une juridiction contentieuse (procès normal). Or, ce verdict est habituellement publié plusieurs mois après le recours au juge ; en règle générale il donne satisfaction à l'OASTh et l'État verse alors un surplus de compensation financière.

Les valeurs du ratio recettes/dépenses sont plus ou moins stables avec une très légère tendance à la baisse. Notons à titre indicatif que le tarif de base pour la période étudiée était de 0,50 euro.

Les taux de couverture des dépenses par les recettes sont sensiblement inférieurs aux taux de couverture observés dans les transports publics athéniens.

Dépenses, recettes et compensation du déficit d'exploitation de l'OASTh (en M. d'euros)

Année	Dépenses	Recettes	Compensation étatique	Ratio recettes/dépenses
2006	148,0	49,7	98,4	0,34
2007	152,6	50,7	101,9	0,33
2008*	155,3	52,0	103,4	0,33

*Chiffres provisoires

Dans le reste de la Grèce

Les municipalités de Rhodes et de Kos, qui ont créé des régies intercommunales pour l'exploitation des transports publics, n'y contribuent qu'exceptionnellement et en cas de besoin majeur sur demande de leur régie. La décision de subvention est soumise à un débat extraordinaire au sein du conseil municipal.

Dans toutes les autres villes aussi bien que dans les départements les compagnies privées dites KTEL (32 urbains et 60 interurbains ou mixtes) perçoivent le produit de la vente des tickets et abonnements; les recettes assurent à 100% le financement du coût de fonctionnement des

transports; **il n'y a pas de contribution versée par des collectivités territoriales.** L'exploitant prend à sa charge le risque d'exploitation et le risque d'une demande défailante.

Toutefois la loi 2963 de 2001 autorise des subventions versées aux KTEL par les collectivités, dans le cas de services spécifiques (lignes de très faible demande, maintenues pour des raisons de cohésion géographique et sociale). De plus la même loi autorise la prise de participations de la part d'une collectivité jusqu'à 40% du capital de son KTEL; or, jusqu'à nos jours, aucune collectivité territoriale n'a voulu profiter de cette possibilité.

Dépenses, recettes d'exploitation des KTEL urbains (en M. d'euros)

Année	Dépenses (D)	Recettes (R)
2007	2,4	2,8

Dépenses, recettes d'exploitation des KTEL interurbains (en M. d'euros)

Année	Dépenses (D)	Recettes (R)
2007	6,3	7,2

Dépenses, recettes d'exploitation des KTEL mixtes (en M. d'euros)

Année	Dépenses (D)	Recettes (R)
2007	6,9	7,7

On peut constater que le bilan est excédentaire dans toutes les catégories d'exploitation (KTEL urbains, interurbains et mixtes). Or **l'excédent financier des KTEL est le résultat d'une politique de tarifs élevés, mal vue par les usagers des réseaux urbains obligés de payer deux, voire trois fois plus cher leur titre de transport par rapport à ce que débourse**

l'Athénien ou le Thessalonicien, et tout cela pour un service de transport, à quelques exceptions près, généralement médiocre. Néanmoins, il faut souligner que les ordres de grandeur des paramètres financiers des réseaux de province sont hors comparaison avec les paramètres respectifs des réseaux des transports publics des deux métropoles, Athènes et Thessalonique.

► Financement des investissements

Rappelons que deux filiales d'OSE s'en occupent : ERGOSE et EDISY

ERGOSE.

Cette entreprise publique finance et réalise les nouvelles infrastructures du réseau ferré faisant partie des Réseaux Trans-européens. Rappelons que l'OSE, société mère, qui est à la tête du holding homonyme, est le propriétaire tant des infrastructures que du matériel roulant.

Les investissements réalisés par ERGOSE ont atteint 537,52 millions d'euros en 2007 et 489,75 millions en 2008. La totalité des fonds gérés par ERGOSE (investissements plus fonctionnement propre) provient de fonds nationaux et surtout de fonds européens pour le développement des Réseaux Trans-européens.

Les résultats bénéficiaires d'ERGOSE (23,77 millions d'euros en 2007 et 24,62 millions en 2008) ont été affectés au fonctionnement de l'entreprise publique dont les 2/3 des dépenses de fonctionnement sont dédiés à la rémunération du personnel.

EDISY.

Cette entreprise publique est chargée de la gestion du réseau ferré (maintenance des infrastructures, des équipements, du matériel roulant) de l'allocation des sillons et de la perception des péages.

En 2007, les dépenses d'investissement ont atteint 453,6 millions d'euros, alors que les recettes (péages et rémunération des prestations de maintenance) ont atteint 243,1 millions d'euros : le déficit d'exploitation s'est donc élevé à 46,4%.

En 2008 les dépenses ont été contenues (458,6 millions d'euros) alors que les recettes ont été en progression sensible (259,3 millions d'euros) ; aussi le déficit d'exploitation, s'est-il réduit avec 43,5%. Dans tous les cas le déficit est couvert par des emprunts, garantis par l'État.

► Financement des coûts d'exploitation

TRAINOSE

Filiale de l'OSE, TRAINOSE est, pour le moment, le seul opérateur autorisé à circuler sur le réseau ferré grec. Elle comporte deux grandes divisions (transport de personnes et transport de marchandises). Depuis 2009, en prévision de l'ouverture à la concurrence, TRAINOSE est devenue une **compagnie qualifiée d'autonome, sans liens organiques avec les autres composantes de la holding OSE, même si la totalité de son capital est toujours détenue par cette dernière...**

Les dépenses d'exploitation de TRAINOSE en 2007 se sont élevées à 266,1 millions d'euros mais en 2008 elles ont considérablement augmenté pour atteindre 342,7 millions d'euros. Cette hausse est imputable, à parts presque égales, d'une part aux frais élevés de maintenance des équipements et du matériel roulant versés à EDISY et d'autre part aux frais de location de matériel roulant supplémentaire. Il est vraisemblable que ces fortes hausses s'expliquent aussi pour partie par l'absorption de PROASTIAKOS en 2007. Les recettes d'exploitation (transport de personnes et de marchandises) étaient de 103,8 millions d'euros en 2007 et de 108 millions en 2008.

Le ratio recettes/dépenses en 2007 était de 0,39 contre 0,32 en 2008.

Les déficits sont couverts par des emprunts, garantis par l'État, aucune contribution compensatoire n'étant autorisée par la législation.

Comme on l'a déjà indiqué précédemment, **le gouvernement grec, confronté à l'obligation de réduire à bref délai l'énorme endettement cumulé du groupe ferroviaire public OSE, a émis publiquement l'idée de privatiser partiellement TRAINOSE**

Répartition des recettes de TRAINOSE suivant le type de transport (en M. d'euros)

	2007	2008
Transport interurbain de personnes	63,8	60,0
Transport suburbain et régional de personnes (Proastiakos)	7,5	10,5
Transport de marchandises	28,9	34,1
Transport de personnes par autocar	3,6	3,4
Total	103,8	108,0

Références bibliographiques

- CERTU, L'organisation des collectivités territoriales dans les 15 pays de l'Union Européenne, 2004
- CERTU, Les grands groupes français de transport de voyageurs, 3 ouvrages: 1999 - 2001 - 2007
- CNT Transports/Europe, bulletin n°1 de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, septembre 2001
- MARETOPE, Legal organisational and financial framework of local public transport in Europe, 2001
- UITP, Organisation et principaux acteurs du transport public de proximité, 2006
- UITP : Organisation and major players of short-distance public transport, mai 2010

Contacts

En France, au Certu :

jean-pierre.allain@developpement-durable.gouv.fr

Tél : 04 72 74 58 45

geraldine.bonnet@developpement-durable.gouv.fr

Tél : 04 72 74 58 46

dd.certu@developpement-durable.gouv.fr

Réalisé avec le concours du Professeur Christos Taxiltaris de l'université Aristote de Thessalonique

NB : Dans l'optique de mises à jour ultérieures, le Certu remercie par avance les lecteurs qui voudront bien l'informer de données financières nouvelles et de modifications institutionnelles qui interviendront après l'édition de la présente note.

Certu

Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2010

La reproduction totale
ou partielle du docu-
ment doit être soumise à
l'accord préalable du
Certu.