

La Suède



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 Suède est présenté ici.

Organisation institutionnelle et contractuelle des transports collectifs

Contexte institutionnel

La Suède est une monarchie constitutionnelle comportant un parlement à une seule chambre. On y dénombre deux niveaux de collectivités territoriales :

- les communes (290) qui couvrent généralement un très grand territoire ;
- les comtés qui sont à la fois des collectivités territoriales (*landsting*, au nombre de 20) et des niveaux déconcentrés de l'État (*län*, au nombre de 21).

Il n'existe pas de niveau régional (*region*) qui soit généralisé à l'ensemble du pays. En 1999, deux régions ont été créées, à titre provisoire, dans le sud de la Suède (Scanie et Västra Götaland). L'expérience est prolongée jusqu'en 2010 mais on ne sait pas encore si elle sera étendue.

La décentralisation territoriale est très poussée en Suède. Les communes ne sont pas subordonnées aux comtés. Les deux tiers des recettes des communes et comtés sont issus d'une fiscalité propre. En outre, il existe au niveau national un système de péréquation financière conduisant à une égalisation très poussée des revenus (principalement fiscaux) des comtés et communes devant permettre aux collectivités territoriales de fournir des services équivalents quels que soient le niveau de revenus de leurs habitants et la densité de population.

Transports collectifs urbains et non urbains

À l'exception des liaisons à longue distance, les transports publics en Suède sont organisés, depuis la fin des années 1970, à l'échelle des comtés (*landsting*) par **une autorité organisatrice** unique (appelée *Trafikhuvudman* ou **THM**), sorte d'« agence régionale de transports », contrôlée à 50 % par les comtés et à 50 % par les communes (au prorata de leur population). Il existe deux exceptions à ce système : à Stockholm (où c'est seulement le comté qui est autorité organisatrice) et dans l'île de Gotland composée d'une seule commune.

S'ils sont obligés de respecter la parité, comtés et communes sont libres de déterminer la forme juridique de leur *THM* ; néanmoins, à

une seule exception (comté de Kronoberg), les *THM* ont adopté le statut d'entreprise publique (*Länstrafikbolag*) avec un actionariat entièrement public mais relevant du droit privé. Il s'agit le plus souvent de sociétés à responsabilité limitée.

Le périmètre de l'autorité organisatrice étant le comté tout entier, un vaste territoire doit être desservi même si 8 suédois sur 9 vivent dans des zones à forte densité de population. La distinction entre urbain et non urbain ne se pose donc pas en terme d'autorité organisatrice mais plutôt en terme d'offre aux usagers.

Quant aux liaisons routières de transport public inter-comtés et à longue distance, depuis 1999 une autorisation n'est plus nécessaire pour créer une ligne sauf si une autorité organisatrice *THM* prouve que cela lui porte un préjudice. Plusieurs exploitants peuvent être en concurrence sur une ligne. De même aucune aide financière n'est allouée, sauf dans de rares cas (comtés peu peuplés du nord du pays) pour lesquels l'agence nationale du transport *Rikstrafiken* intervient.

Les autorités organisatrices de transport urbain et régional se sont regroupées dans l'association *SK (Svensk Kollektivtrafik)* avec pour objectif principal de consolider la compétitivité du transport public. Par ailleurs, au niveau du pays, la société *Samtrafiken i Sverige*, créée en 1993 par toutes les *THM* et plusieurs grands opérateurs, a pour mission de veiller à une bonne coordination de l'ensemble des transports publics de voyageurs avec un souci particulier sur les correspondances entre modes.

► Acteurs des systèmes de transports

Rôle des pouvoirs publics

L'État intervient par le biais du Ministère de l'entreprise, de l'énergie et des communications et d'**agences gouvernementales, système très prisé en Suède**. État et agences agissent principalement par :

- la planification, l'investissement et la gestion d'infrastructures routières et ferroviaires, à tous les niveaux territoriaux ;

- l'octroi de subventions en faveur de certains services de transport intrinsèquement déficitaires ;
- le soutien à la recherche et au développement du secteur.

ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS URBAINS & RÉGIONAUX

1978 : Transport Policy Act (*Trafikhuvudmannareform*) créant une autorité organisatrice des transports publics dans chaque comté (*landsting*) : la *trafikhuvudman* ou *THM*. Auparavant, les services de transport et les subventions n'étaient coordonnés ni au niveau local, ni au niveau régional ; le nombre d'opérateurs de bus et cars était très élevé (quelquefois plus de 100 sociétés par comté) et chaque ville possédait son propre système de tarification et de billetterie.

1989 : à compter du 1er juillet, les services locaux et régionaux de transport public routier sont « déréglementés » : le système d'autorisation préalable disparaît. Les *THM* peuvent recourir au secteur privé par le biais d'appels d'offres. Les *THM* deviennent compétentes pour les « plans locaux et régionaux de transports publics » par autobus, train et bateau.

1994 : entrée en application de la première loi (imparfaite) de 1992 sur les marchés publics confirmant la possibilité donnée aux *THM* de choisir leurs transporteurs par appels d'offres et obligeant à une séparation des services lançant les appels d'offres de ceux exploitant les réseaux ou équipements.

1998 : entrée en vigueur le 1er janvier du New Transport Policy Paper (*Lag om ansvar för viss kollektivtrafik*) de 1997, remplaçant la loi de 1978, et améliorant, notamment, les procédures d'appels d'offres.

Par le truchement de leur *THM*, les collectivités territoriales planifient, coordonnent, financent, gèrent, l'ensemble des services de transports publics locaux et régionaux (routiers et ferroviaires) à l'intérieur de leur comté ; elles fixent les horaires et déterminent la tarification des bus, trains, bateaux de leur territoire.

Le rôle des *THM* est donc beaucoup plus large que celui assuré par les autorités organisatrices d'autres pays européens.

Cependant, en mode routier, elles ne disposent généralement pas de leur propre matériel roulant ; les autobus et autocars circulant dans toute la Suède (sauf à Stockholm/cf. plus bas) sont le plus souvent la propriété des opérateurs privés. Quant aux rames de tramways, elles sont propriété des collectivités territoriales sauf à Göteborg pour certains matériels roulants. Plusieurs *THM* ont décidé de créer une société, dénommée *Transitio*, centrale d'achat de matériels, également responsable de la gestion des appels d'offres et de l'entretien du matériel roulant ; cependant cette structure est surtout active dans le domaine ferroviaire.

Dans le comté de **Stockholm**, le régime est évidemment un peu particulier : l'autorité organisatrice est la *THM Storstockholms Lokaltrafik* (*SL* contrôlée à 100 % par le comté). *SL* a été créée en 1967 suite à l'accord Hörjel signé en 1964 ; cette société publique a été mise en place pour résoudre les problèmes de coordination

des transports de la capitale suite à la croissance démographique et économique de l'après-guerre. Dès le début des années soixante-dix, *SL* a instauré une tarification uniforme pour l'ensemble du comté et a procédé à l'acquisition d'entreprises de transport. Ainsi, *SL* a anticipé sur la réforme nationale de 1978. À la fin des années quatre-vingt, une nouvelle législation nationale instaurant la possibilité de mise en concurrence par appels d'offres a contraint *SL* à modifier son organisation en séparant les activités de donneur d'ordres de celles d'exploitant. Dès le printemps 1990, *SL* a filialisé les entreprises de transport acquises auparavant et leur a délégué la responsabilité de l'activité d'exploitation ; ces filiales ont été contraintes d'organiser leurs activités en prévision de l'ouverture à la concurrence et *SL* a pu se concentrer sur un rôle de planificateur et d'acheteur de services de transport. Le système de la régie a disparu.

SL est propriétaire de son réseau ainsi que des rames de trams, de métros, de trains. Les autobus, auparavant propriété des opérateurs, sont de plus en plus financés par l'autorité organisatrice ; en 2007, sur une flotte totale de 1 897 véhicules, 985 (soit 52 %) étaient la propriété de *SL*.

Dans la capitale suédoise, durant la pointe de trafic du matin, on estime que 77 % des habitants qui se déplacent pour aller travailler utilisent le bus, le métro ou le train, soit 20 % de plus qu'il y a dix ans.

ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS INTER COMTÉS

Ce type de transport, a été développé parcimonieusement depuis les années 1930 par l'opérateur ferroviaire *SJ*, car considéré comme étant une menace potentielle pour les transports par fer... Jusqu'au 1er janvier 1999, une autorisation était nécessaire; elle n'était accordée par le Conseil national des Transports qu'après un « examen d'utilité » démontrant qu'un besoin existait, besoin ne pouvant être satisfait par les *SJ*. Ainsi, dans les années 1970, la plupart des autorisations ne concernaient que le trafic de fin de semaine du vendredi soir au dimanche soir.

1985 - Une loi (*Lagen om rätt att bedriva viss linjetrafik*) remplace l'examen d'utilité par un « examen de préjudice »; les opérateurs demandeurs devaient démontrer que leur projet ne porterait préjudice ni aux *SJ*, ni aux autorités organisatrices du comté (*THM*) pour leurs services routiers.

1992 - Une nouvelle loi (*Lagen om ändring i yrkestrafiklagen*) applicable au 1er janvier 1993, précise que l'autorisation pourra être délivrée si elle permet l'accès à un transport moins coûteux. La charge de la preuve est inversée: c'est aux *SJ* et aux *THM* de prouver que le projet de nouvelle liaison peut causer un préjudice à leurs services existants. Enfin, les demandes peuvent désormais concerner les jours de semaine (du lundi au jeudi). L'agence de la sécurité des transports (*Trafiksäkerhetsverket*) devient l'autorité qui attribue les autorisations.

1993 - Les demandes d'autorisation de création de nouvelles lignes de bus inter comtés sont désormais examinées par l'agence routière suédoise. Sur 30 recours des *SJ*, ces derniers obtiennent gain de cause dans 7 cas et la liaison routière projetée n'est pas créée.

Entre 1993 et 1998, un grand débat a lieu en Suède quant à l'opportunité de supprimer totalement les autorisations. En 1996, l'agence nationale de la concurrence (*Konkurrensverket*) publie un rapport en faveur de la déréglementation du transport interrégional par bus; en 1997, l'institut national d'analyse des moyens de communication (*SIKA*) réalise un document aboutissant aux mêmes conclusions. Dès l'été 1998, l'agence *Vägverket* décide, par anticipation sur la législation en vigueur, d'autoriser le transport inter comtés par bus en semaine sur certaines lignes jusqu'alors protégées.

1999 - Au 1er janvier, le gouvernement suédois, motivé par des objectifs de réduction du trafic par véhicules individuels, du nombre d'accidents et de la pollution, déréglemente totalement le secteur. L'« examen de préjudice » au bénéfice des *SJ* est supprimé; par contre les *THM* peuvent toujours s'en prévaloir si elles le jugent utile.

En outre, certaines liaisons routières concernant des zones très peu peuplées peuvent être organisées et aidées financièrement par l'agence nationale du transport public *Rikstrafiken* opérationnelle à partir de début 2000.

Rôle des exploitants

Le rôle des exploitants est généralement limité à la réalisation des services commandés. Dans un nombre réduit de cas, les entreprises ont également en charge la planification et le marketing des services; aussi de nombreux exploitants, notamment parmi les plus grands, regrettent-ils de n'être considérés que comme des tractionnaires... Face à ces critiques et conscient de l'impérieuse nécessité d'améliorer le système, le gouvernement devait déposer, à la mi-juin 2010, un projet de loi comportant un double objectif: d'une part donner plus de responsabilité et de prise de risque aux transporteurs contractants, d'autre part faire en sorte que les décisions soient réellement prises par les élus et non par les fonctionnaires des autorités organisatrices comme c'est très souvent le cas actuellement.

L'autobus est le moyen de transport le plus utilisé pour les trajets locaux et régionaux même si dans les grandes agglomérations le métro, le tramway et le train de banlieue sont également très fréquentés. Il existe des tramways à Göteborg, Norrköping, Stockholm.

La déréglementation, plus importante pour les transports routiers, a contribué à réduire fortement le nombre de petits transporteurs locaux et de régies communales (il n'en reste qu'une petite dizaine) au profit de 3 grands groupes privés qui se partagent près de 70 % du trafic suédois par autobus et autocars. Il s'agit de:

- **Swebus**. Avec environ 2 400 bus et cars, c'est l'exploitant le plus important. Ancienne filiale des chemins de fer suédois (*SJ*), l'entreprise a été achetée en 1996 par le groupe britannique Stagecoach qui l'a revendue en janvier 2000 au groupe suédois Concordia Bus BV.

► Organisation contractuelle

- **Veolia Transport Suède** (ex Linjebuss). C'est en 1997-1998 que le groupe français CGEA Transport (devenu Connex puis Veolia) avait pris le contrôle du suédois Linjebuss, également présent dans d'autres pays d'Europe du Nord et en Allemagne.

Entre le début de la « déréglementation » et l'achat par le groupe français, Linjebuss avait fait passer de 4 à 16 % sa part du marché suédois en achetant 13 entreprises municipales ou appartenant à des collectivités publiques. Actuellement Veolia Transport est propriétaire d'environ 1 300 bus et cars en Suède. En outre, au printemps 1999, l'achat à l'autorité organisatrice *SL* de 60 % du capital de la société Tunnelbanan gérant les 3 lignes de métro et les 3 lignes de tramway de Stockholm, avait permis au groupe français de devenir l'opérateur du premier réseau de métro concédé au secteur privé en Europe. Veolia Transport a perdu le contrat en 2009.

- **Busslink**. Cet opérateur est issu de la fusion en 1999 de deux entités : *SL Bus* (créé en 1991 pour rassembler tous les opérateurs de la capitale) et *och Näckrobuss* créé en 1994. Busslink a été acquis en deux temps (fin 2001 et début 2003) par le groupe français Keolis à l'autorité organisatrice de Stockholm; en 2010 Busslink assurait 65 % du trafic d'autobus du comté de Stockholm. Keolis gère 1 700 bus en Suède.

En termes d'importance du parc roulant, on trouve ensuite, avec une flotte dépassant les 400 véhicules, l'opérateur suédois *Bergkvarabuss*, le britannique Arriva et l'entreprise municipale *Göteborgs Spårvägar* (500 véhicules) à Göteborg, deuxième ville du pays. Enfin, à **côté des grands groupes privés, coexistent environ 300 petites entreprises privées**; 90 % d'entre elles possèdent un parc inférieur à 10 véhicules. Dans certains comtés, des transporteurs réunissent dans leur capital des intérêts privés et publics. Dans quelques cas, par exemple dans le comté de Västerbotten au nord du pays, plusieurs petits transporteurs se sont regroupés sous un nom commercial commun pour répondre aux appels d'offres.

Même si quelques régies municipales subsistent, **désormais aucune THM ne gère la totalité de ses services en régie**. Certaines THM très importantes n'ont pas hésité à mettre en concurrence leur régie et à donner la préférence au secteur privé.

À la suite de l'ouverture à la concurrence du transport urbain en 1989, quelques comtés se sont engouffrés dans cette possibilité en attribuant rapidement la totalité de leurs services par appels d'offres tandis que d'autres ont préféré recourir progressivement au secteur privé. Ainsi, l'autorité organisatrice de Stockholm (dont l'ouverture à la concurrence de la totalité du réseau, tous modes confondus, s'est déroulée sur sept années), a-t-elle ouvert le capital de ses sociétés d'exploitation avec prudence, toujours partiellement dans un premier temps.

Même si les THM ont légalement la possibilité d'exploiter directement les services, le recours à la gestion déléguée est devenu la règle partout en Suède: depuis 1998, la quasi-totalité des lignes locales et régionales d'autobus et d'autocars est attribuée après appel d'offres.

On distingue deux types de contrats qui lient l'autorité organisatrice et les exploitants :

- « *Gross Cost* »: contrat le plus répandu en Suède, il est semblable au contrat à prix forfaitaire en France. Le transporteur encaisse les recettes pour la THM et ne prend aucune initiative donc aucun risque commercial. Ce type de contrat est peu apprécié des exploitants ;
- « *Net Cost* »: une partie des recettes est reversée au transporteur qui prend un risque commercial important et qui peut aussi être en charge de la tarification et de la planification des lignes. En 2002, ce mode de contractualisation était marginal, pratiqué seulement dans cinq villes (Helsingborg, Sundsvall, Östersund, Boden et Varberg); depuis il s'est beaucoup développé de même que les contrats comportant des clauses de bonus/malus.

Suite à la publication d'un rapport parlementaire en avril 2009, on peut penser que les pouvoirs publics vont faire évoluer les règles gouvernant le transport public à l'horizon 2012.

Les contrats courent sur une période de 3 à 8 ans (4 à 5 ans étant la durée retenue dans la moitié des cas) avec souvent une option de 2 à 3 ans supplémentaires si l'autorité organisatrice est satisfaite. **L'allotissement** (modal ou zonal) semble être la règle ; les contrats signés concernent rarement l'exploitation de réseaux entiers. Avec plus de dix ans de recul, on observe qu'**il est rare qu'un exploitant (grand groupe) soit renouvelé, particulièrement pour les modes lourds (tram, RER, train).**

Notons que le métro de Stockholm a été le premier métro en Europe dont l'exploitation a été concédée au secteur privé (période de 5 ans renouvelable une fois). Après dix années sous gestion Veolia, l'autorité organisatrice *SL* l'a confié début 2009 à l'opérateur asiatique MTR.

Transports ferroviaires

► Acteurs des systèmes de transports

L'organisation des transports ferroviaires est très complexe.

Le réseau ferroviaire compte environ 11 000 km de voies ferrées. Il est divisé en trois catégories :

- les lignes nationales ayant le label « rentables » : jusqu'en juin 2009 elles étaient exploitées exclusivement par *Statens Järnvägar (SJ)*, l'opérateur historique ;
- les lignes nationales (inter-régionales et à longue distance) non rentables : il s'agit principalement des lignes allant vers le nord du pays ; elles sont gérées (mais pas exploitées) par l'agence d'État *Rikstrafiken* ;
- les lignes locales ou régionales pour lesquelles les 21 *THM* sont autorités organisatrices.

L'État est propriétaire de la quasi totalité de l'infrastructure supportant des liaisons voyageurs, l'exception la plus notable étant la ligne Arlanda Express desservant l'aéroport de la capitale.

LES LOIS RELATIVES AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES

1985 : *Railway Act* séparant les comptabilités infrastructure et exploitation du transporteur national historique *Statens Järnvägar (SJ)*.

1988 : *Transport Policy Act* créant deux entités distinctes pour l'infrastructure et pour l'exploitation : *Banverket (BV)* et *Statens Järnvägar (SJ)*.

1990 : le 1er juillet les *THM* deviennent compétentes pour les services ferroviaires locaux et régionaux et peuvent recourir à des exploitants privés par appels d'offres.

1992 : le gouvernement décide de mettre fin au monopole des *SJ* sur les lignes inter-comtés et à longue distance jugées non rentables. Extension à ces lignes du système d'appels d'offres.

1996 : loi renforçant les prérogatives de *Banverket* dont un service autonome prend la responsabilité de l'attribution des sillons à la place des *SJ*.

1999 : création de l'agence gouvernementale *Rikstrafiken* en charge des appels d'offres des liaisons déficitaires et des subventions accordées à ces dernières.

2001 : le 1er janvier, éclatement du transporteur ferroviaire historique en 6 entreprises publiques indépendantes, l'une d'entre elles, *SJ*, ne s'occupant plus que de l'activité voyageurs.

2009 : le 1er juillet, entrée en application d'une loi supprimant le quasi-monopole des *SJ* sur les lignes inter-comtés rentables

2010 : le 1er avril, création d'une nouvelle administration multi-modale des Transports, baptisée *Trafikverket*, reprenant, entre autres, les attributions de *Banverket*.

Le 22 avril, décision gouvernementale de mettre fin immédiatement, de manière anticipée, au monopole des SJ suite à la paralysie du trafic aérien engendrée par le nuage de cendres volcaniques venues d'Islande.

Rôle des pouvoirs publics

En 1988, l'État a confié à l'agence gouvernementale *Banverket* la gestion de l'infrastructure des *SJ* et de l'entreprise *TGOJ* (cette dernière étant la survivante d'anciennes compagnies privées rachetées au secteur minier dans les années quatre-vingt). Remarquons que *Banverket* a été **le premier gestionnaire d'infrastructure ferroviaire à être créé en Europe**. Cette agence assure l'entretien du réseau, sa modernisation et la construction de lignes nouvelles. L'agence est compétente de droit pour la majeure partie du réseau ferré suédois (9 830 sur 11 028 km), les deux exceptions les plus notables étant la très longue ligne touristique (1 091 km) de l'*Inlandsbanan*, propriété d'un syndicat intercommunal, et le lien fixe de l'*Öresund* entre la Suède et le Danemark dont les infrastructures appartiennent à des firmes privées. *A contrario*, certains industriels ou certaines *THM* (cas de Stockholm) propriétaires de leurs réseaux peuvent en déléguer l'entretien à *Banverket*; en effet, si cette agence est, de loin, le principal gestionnaire d'infrastructure, elle n'est pas en situation de monopole: fin 2007, 482 licences de « manager infrastructure » avaient été accordées, souvent pour de très courtes portions de voies.

En 1996, le parlement suédois a adopté un nouveau texte renforçant les prérogatives de *Banverket* en lui confiant l'attribution des sillons et le système central d'information des voyageurs, responsabilités auparavant exercées par les *SJ*.

Après 22 ans d'existence et un bilan jugé éloquent, ***Banverket* a été supprimée le 1er avril 2010, ses activités étant transférées à *Trafikverket***, nouvelle administration multi-modale des Transports; dorénavant, les infrastructures ferroviaires, routières et, à terme, celles des ports et aéroports, seront gérées par le même organisme. Par cette décision, la Suède imite la Finlande, premier pays européen à avoir adopté cette démarche trois mois plus tôt.

Les licences d'exploitation (*Licens/tillstånd*) et **les certificats de sécurité** (*Säkerhetsintyg del A och del B*) sont délivrés par *Transportstyrelsen*, agence gouvernementale d'inspection commune aux différents modes de transports; cette structure résulte de la fusion, depuis le 1er janvier 2009, des agences d'inspection ferroviaire et aérienne ainsi que d'une partie des agences d'inspection routière et maritime.

À noter que **des « autorisations » peuvent être données à des organismes n'exploitant pas directement** (par ex. *THM* mais aussi chargeurs et transitaires), la Suède ayant prévu cette possibilité, conformément à la réglementation européenne. Fin 2007, 79 entités (généralement entreprises privées) possédaient à la fois une licence de gestionnaire d'infrastructure et une licence d'opérateur ferroviaire.

D'autres agences gouvernementales spécialisées existent comme l'entreprise publique *Jernhusen AB*, propriétaire et gestionnaire des plus grandes gares suédoises, ou *Statens Järnvägar* (à ne pas confondre avec les *SJ* !) chargée de gérer les contrats de location et de leasing concernant le matériel roulant affecté aux liaisons non rentables attribuées par *Rikstrafiken*. D'autres activités ont été filialisées (cas de *TrafficCare* pour le nettoyage des trains), certaines ont été vendues au secteur privé (cas de l'informatique ou d'*EuroMaint* pour la maintenance du matériel roulant).

L'État possède des droits exclusifs sur les lignes rentables exploitées par les *SJ*. Il lance les appels d'offres sur les lignes nationales déficitaires via l'agence gouvernementale *Rikstrafiken*, créée en juillet 1999 et opérationnelle depuis début 2000; dépendant du ministère de l'Économie, cette entité a pour mission de maintenir des liaisons interrégionales viables (majoritairement en ferroviaire mais pas seulement puisqu'elle subventionne également des liaisons maritimes et aériennes vers l'île de Gotland et quelques liaisons routières).

Enfin, **l'État est actionnaire à 100 % des six entreprises constituant l'ancien groupe *SJ***. La réforme (qui a fait passer le nombre de salariés de 30 000 en 1991 à 13 000 en 2000) n'a pas été une simple réorganisation de l'entreprise par activités; chaque entité est autorisée à travailler indépendamment en faisant appel au marché. La création de ces six entreprises, isolées les unes des autres d'un point de vue capitalistique, pourra faciliter leur cession totale ou partielle au secteur privé si l'État le décide à terme.

Pour les lignes relevant des comtés, les *THM* décident du niveau d'offre, de la tarification et demandent l'obtention des sillons généralement auprès de *Banverket* à qui elles versent des droits pour l'usage et l'entretien.

Rôle des exploitants

L'opérateur public *SJ*, exclusivement voué au trafic voyageur depuis 2001, doté depuis lors d'un peu moins de 4 000 salariés, développe ses services sur les lignes nationales rentables, dans la limite des sillons qui lui sont accordés par *Banverket*. Jusqu'à une date très récente (avril 2010), les *SJ* avaient le privilège de pouvoir apprécier en permanence le statut rentable ou non des lignes dont ils assuraient l'exploitation. Le transporteur historique pouvait également répondre aux appels d'offres lancés par les *THM* ou par *Rikstrafiken*.

Sur les liaisons autres que celles assurées par les *SJ*, des firmes privées réalisent les services conformément aux attentes des *THM* ou de *Rikstrafiken*.

Même si les *SJ* bénéficient d'une position largement dominante, une douzaine d'autres compagnies assuraient des services ferroviaires voyageurs fin 2008 : le français Veolia, l'anglais Arriva-Tåg, les danois DSB-First (détenu à 70 % par DSB et à 30 % par First) et Roslagståg (détenu par les DSB et Svenska Tågkompaniet), les suédois Göteborgs Spårvägar, Inlandsbanan, Merresor i Sverige, Stockholmståg, Tågåkeriet i Bergslagen, les norvégiens Ofofbanen et Svenska Tågkompaniet (détenu par l'opérateur historique NSB) pour certains trains de nuit, enfin l'australien A-Train pour la liaison Arlanda Express.

À bref délai, l'opérateur DSB-First devrait devenir le deuxième opérateur suédois de trains de voyageurs derrière les *SJ* après le gain récent d'appels d'offres relatifs à l'exploitation, à partir du 12 décembre 2010, de trois lignes du RER de Göteborg et de huit lignes ferroviaires du comté. À la même date, l'opérateur historique allemand DB devrait faire son entrée sur le réseau suédois (par le truchement de sa filiale DB Regio Sveridge) en débutant l'exploitation de plusieurs lignes du comté d'Östergötland (villes de Linköping et de Norrköping). Observons qu'après l'achat récent (printemps 2010) de l'anglais Arriva par la DB, cette dernière devrait talonner le duo DSB-First... D'autant que le 26 avril 2010, DB Regio, alliée cette fois aux *SJ* (dans le cadre de la nouvelle coentreprise Botniatåg), vient de décrocher un nouveau contrat d'exploitation de

l'essentiel des lignes régionales du nord du pays pour la période 2011/2016, une petite partie de l'exécution du contrat devant même débiter le 3 août 2010.

En 2009, les nouveaux opérateurs assuraient 30 % des déplacements de moins de 100 kilomètres et 10 % des trajets supérieurs à 100 kilomètres ; ces pourcentages devraient rapidement évoluer avec l'ouverture totale du réseau voyageurs en 2010 (cf. infra).

Notons que, comme pour les bus et cars, certains opérateurs ferroviaires réunissent des capitaux privés et publics.

Le matériel roulant appartient soit aux *SJ*, soit aux exploitants privés, soit aux *THM* pour quelques lignes locales. Les autres transporteurs peuvent aussi louer leur matériel aux *SJ* ou à des firmes privées spécialisées (*Roscos*), pratique ancienne en Suède. On rappellera le rôle de l'agence gouvernementale *Statens Järnvägar* pour le matériel affecté aux exploitants ayant contracté avec *Rikstrafiken* et l'existence du groupement *Transitio* (créé par plusieurs *THM*) propriétaire de quelques dizaines de rames régionales.

► Organisation contractuelle

SJ exploite en dehors de tout cadre contractuel les lignes nationales jugées rentables tandis que les lignes régionales (dépendant des comtés) et les lignes nationales non rentables peuvent être déléguées à des exploitants privés par le biais de contrats après appels d'offres. Ces contrats ferroviaires ont généralement une durée de 8 ans.

Ce n'est que très timidement que les *THM* ont utilisé la possibilité de faire jouer la concurrence dans le ferroviaire régional, le changement de transporteur ferroviaire étant estimé plus médiatique et donc politiquement plus risqué qu'un changement d'opérateur routier. C'est en 1989 qu'a été attribuée, à titre expérimental, à une firme privée suédoise (BK Tåg qui a fait faillite en 2005), la première ligne ferroviaire voyageurs non exploitée par les *SJ* mais, pendant plusieurs années, les autorités organisatrices ont préféré contractualiser avec les *SJ*. À partir de la fin des années 1990 des services ferroviaires urbains (de type RER comme dans la capitale) ou inter-régionaux (tels que Malmö-Göteborg) ont été délégués par les pouvoirs publics suédois au secteur privé.

Il en a été de même plus récemment pour des services à longue distance vers le nord du pays ou encore pour l'exploitation du lien fixe de l'Öresund entre la Suède et le Danemark.

Cependant, on a observé depuis 2005, au terme des contrats initiaux et après de nouveaux appels d'offres, un retour des *SJ* comme exploitants de plusieurs de ces services.

Notons qu'à la suite d'un changement de titulaire d'un réseau de transport suédois, le personnel est protégé par deux dispositifs principaux : la législation sur le maintien des droits des travailleurs et les conventions collectives. Le nouvel exploitant est légalement obligé de reprendre le personnel de l'exploitant sortant (comme dans beaucoup d'autres pays) avec un niveau de salaire au moins équivalent à celui accordé par le précédent employeur. En cas de transfert d'entreprise, d'activité ou de partie d'activité, les conditions de travail prévues par les conventions collectives doivent être maintenues par le nouvel employeur durant une période qui peut aller jusqu'à un an après le transfert ; ce n'est pas la convention collective mais ses conditions qui suivent l'employé.

Cependant une disposition législative prévoit que les salariés qui s'opposent à un tel transfert peuvent décider de rester chez leur premier employeur. L'application de cette disposition a causé de graves déboires à un nouvel exploitant étranger au tout début 2000...

L'ouverture progressive du trafic ferroviaire voyageurs à la concurrence a permis de doper l'offre pour les dessertes de banlieue et régionale, les fréquences doublant au minimum (voire quintuplant dans certains cas) par rapport à la situation de 1988. En vingt ans, pour les trajets inférieurs à 100 km, on est passé de 2 à 4,6 milliards de voyageurs/km.

En prévision de la future ouverture totale à la concurrence des liaisons ferroviaires voyageurs, prônée par la Commission européenne, le gouvernement suédois a décidé, fin 2007, d'autoriser de nouvelles expérimentations de mise en concurrence sur plusieurs lignes *SJ* rentables comme Malmö-Göteborg et Malmö-Alvesta, pour une période allant de 2009 à 2016, en plein accord avec les *THM* concernées.

Courant 2009, le cours des événements s'est accéléré. Fin mars, le gouvernement suédois a remis au parlement une proposition de loi mettant fin en droit à compter du 1er juillet 2009 au quasi-monopole de l'opérateur historique *SJ* sur les lignes interrégionales rentables. Dans la pratique, selon le texte voté en juin 2009, l'ouverture a concerné, dans un premier temps, le trafic voyageurs des week-ends sur certaines grandes liaisons nationales, l'objectif du gouvernement étant l'ouverture totale à la concurrence du réseau ferré suédois à partir du 1er juillet 2010, la date du 1er octobre étant finalement arrêtée. Veolia n'a pas perdu de temps en exploitant dès le 3 juillet 2009 sur Malmö-Göteborg des services du vendredi soir au dimanche soir à un tarif inférieur à celui des *SJ* mais avec des trains plus lents.

Quant aux trains internationaux de voyageurs, l'accès libre à de nouveaux transporteurs a été fixé au 1er octobre 2009 ; à cette date, Veolia a prolongé les trains précités vers le Danemark, de façon quotidienne.

Enfin, le **22 avril 2010**, suite à la paralysie du trafic aérien par le nuage de cendres d'un volcan islandais, le gouvernement suédois a décidé d'autoriser immédiatement les autres entreprises ferroviaires à réaliser des dessertes qui étaient jusque-là assurées par les *SJ*, mettant ainsi fin au monopole de cet « opérateur historique ».

Financement des transports collectifs

Transports collectifs urbains et non urbains

Les communes et les comtés ayant le droit de prélever leurs propres impôts sont en mesure de soutenir financièrement les *THM*. Les dépenses des autorités organisatrices sont donc financées par les impôts locaux en sus des recettes liées à la vente des titres de transport et des recettes publicitaires.

► Financement des investissements

En 2008, en investissement et fonctionnement réunis, les transports collectifs urbains et régionaux ont coûté 29 milliards de couronnes suédoises (2,873 milliards d'euros) **couverts à 53,4 % par les recettes d'exploitation et à 46,6 % par les contributions et subventions des collectivités territoriales** et marginalement de l'État. Ces 46,6 % étaient versés par les comtés (33,7 %), les communes (13 %) et l'agence *Rikstrafiken* (0,9 %).

Entre 1999 et 2008, le coût des transports collectifs urbains et régionaux a augmenté de près de 45 % alors que les recettes d'exploitation n'ont progressé que de 36 %; sur cette même période les contributions communales, comtales et étatiques ont crû de 57 %.

Toujours en 2008, les trois comtés qui enregistraient la plus forte couverture des dépenses par les recettes d'exploitation étaient: Stockholm, Uppsala et la Scanie avec respectivement 56 %, 57 % et 61 %.

L'intervention de l'État se fait essentiellement au niveau des infrastructures routières et ferroviaires (nouvelles constructions et entretien). Cependant, pour la période 2004-2015, 41 milliards d'euros ont été budgétisés dont 160 millions pour le financement des tramways et métros.

L'État subventionne aussi l'acquisition du matériel roulant métro et tramway.

► Financement des coûts d'exploitation

L'État ne contribue pas à la couverture des déficits d'exploitation des transports publics locaux ou régionaux. Toutefois, en 2007, pour quelques liaisons routières à longue distance (ainsi que pour certaines liaisons maritimes et aériennes) l'agence *Rikstrafiken* a dépensé 547 millions de couronnes suédoises (54,2 millions d'euros).

La loi établit que les dépenses de fonctionnement doivent être prises en charge à 50 % par les comtés et à 50 % par les communes, la répartition se faisant entre ces dernières au prorata de la valeur des services dont elles sont bénéficiaires. Cette règle de partage n'est pas valable pour les investissements.

► Financements innovants

Des contraintes budgétaires importantes des administrations locales et régionales ont eu pour conséquence une baisse des contributions publiques pour les transports. Des mesures ont été prises pour accroître les recettes: augmentation des ventes d'espaces publicitaires et marketing pour doper la fréquentation. C'est aussi dans ce contexte qu'est né le péage urbain de Stockholm dont une partie des recettes est affectée aux transports publics; si l'intérêt de ces péages ne fait plus débat en Suède, l'opposition gouvernementale souhaiterait que la totalité des recettes issues de ces péages (35,06 millions d'euros) soit réinvestie dans les transports collectifs plutôt que dans les projets routiers.

Après la réalisation en **concession** d'une ligne de tramway à Göteborg, le comté de Stockholm a décidé de recourir au même montage juridico-financier pour la prolongation de la ligne de tramway Djurgårdslinjen au centre de la capitale; le consortium qui remportera cette concession sera chargé non seulement de la construction mais aussi de l'exploitation durant 15 ans; les résultats de l'appel d'offres étaient attendus pour la fin de l'année 2009.

Transports ferroviaires

► Financement des investissements

Les infrastructures sont financées par l'État par l'intermédiaire de l'agence *Banverket*, gestionnaire de l'infrastructure. Toutefois, les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées pour participer au financement d'investissements ne relevant normalement pas de leur compétence. En outre, les usagers et les contribuables y concourent également par le biais des péages d'infrastructures que les *THM* et les opérateurs versent pour l'utilisation des sillons et des gares. En 2007, *Banverket* a ainsi dépensé 980 millions d'euros, soit presque 25 % de plus qu'en 2006.

Le matériel roulant est financé par *SJ* pour son propre réseau. Sur les réseaux régionaux les *THM* sont propriétaires des rames mais dans quelques cas les transporteurs peuvent l'être également. Remarquons que l'État a largement aidé les collectivités territoriales en leur cédant un matériel gratuit lors du transfert de compétence en 1990 et en finançant sa rénovation en 2001. Mais fin 2008, le gouvernement suédois a annoncé la suppression des aides en faveur du matériel roulant.

En septembre puis en décembre 2008, le gouvernement suédois a décidé la mise en place de dotations budgétaires supplémentaires très importantes en faveur des investissements routiers et ferroviaires pour la période 2009-2010; en outre, le gouvernement a annoncé un programme d'investissements en infrastructures de transports pour la période 2010-2021 : sur un total de 417 milliards de couronnes suédoises, 64 milliards de SEK (6,34 milliards d'euros) sont prévus pour financer la gestion et l'entretien du réseau ferroviaire durant la prochaine décennie. Lors de cette annonce, la ministre en charge des transports a clairement souhaité qu'un maximum de projets soit cofinancé par d'autres entités que l'État; les collectivités et agences gouvernementales concernées avaient jusqu'à l'automne 2009 pour proposer leurs plans d'actions prioritaires, le gouvernement suédois devant arrêter une liste de projets prioritaires début 2010.

► Financement des coûts d'exploitation

Les frais d'exploitation sont pris en charge par les usagers, ainsi que par les *THM* pour les lignes des comtés. **L'État intervient uniquement (à travers *Rikstrafiken*) pour combler le déficit d'exploitation des liaisons inter-régionales et à longue distance classées « non rentables ».** En 2007, *Rikstrafiken* a financé 342 millions de couronnes suédoises pour les transports ferroviaires.

Observons que les fortes hausses de l'offre (fréquences) et du trafic voyageurs (spécialement banlieue et régional) ont été accompagnées d'une progression tarifaire encore plus élevée; même pour des relations communément qualifiées « de service public », le rail suédois, dont les tarifs étaient très bas en 1988, est passé d'une logique sociale à une logique de marché...

En 2009, l'entreprise *SJ* a réalisé un chiffre d'affaires voyageurs de 8,7 milliards de couronnes (soit un peu moins de 900 millions d'euros) avec un résultat bénéficiaire de plus de 50 millions d'euros après impôt.

► Financements innovants

La ligne ferroviaire Arlandabanan reliant la capitale à son aéroport international d'Arlanda a été la première application en Suède d'une opération réalisée en **concession**. En 1993, suite à un appel d'offres, la construction et l'exploitation de la liaison (jusqu'en 2040) ont été confiées à un consortium composé de firmes suédoises, anglaises et françaises. L'exploitation de la ligne a débuté en novembre 1999. Le fonds d'investissement australien Macquarie est devenu, après plusieurs rachats successifs, propriétaire de la totalité du capital de l'entreprise A-Train (anciennement ALC). La ligne Arlandabanan est cependant intégrée dans le réseau ferré national et la régulation du trafic est gérée par l'agence *Banverket*. La société A-Train peut prélever des droits d'usage auprès d'opérateurs qui souhaitent circuler sur sa ligne (ce qui est le cas des *SJ* et de Svenska Tågkompaniet). Au cas où l'État considérerait que la ligne est trop peu intégrée au réseau national, il dispose contractuellement d'un droit unilatéral de résiliation ou de rachat de la ligne à partir de 2010, moyennant compensation financière bien entendu.

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° 19 de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, mai 2007
- DAEL, Etude du financement des transports urbains dans seize pays, 2003
- DGTPE, Évolutions des contributions publiques pour le financement des transports urbains : analyse comparative dans 10 pays, novembre 2006
- EFILWC, Profile of the rail transport sector, 2006
- MARETOPE, Legal organisational and financial framework of local public transport in Europe, 2001
- SIKÅ, Local och regional kollektivtrafik, Rapport 2009
- UITP, Organisation et principaux acteurs du transport public de proximité, 2006
- UITP, Organisation and major players of short-distance public transport- mai 2010
- Hebdomadaire La Vie du Rail, 28 avril 2010

Pour en savoir plus...

- SK, Svensk Kollektivtrafik (association des transports publics suédois, équivalent de l'UITP et du GART réunis) : Nouveau nom du SLTF. www.sk.se
- SIKÅ, Statens institut för kommunikationanalys (Institut suédois pour l'analyse des transports et la communication, sous l'égide du Ministère de l'industrie, l'emploi et la communication) : www.sika-institute.se

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 de la mission économique de l'ambassade de France à Stockholm.

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 pourraient intervenir 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.