



HAL
open science

La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe

Jean-Pierre Wolff

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Wolff. La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe. *Annales de géographie*, 2005, 646 (2005/6), p. 602-616 : bibliogr., carte. hal-01814145

HAL Id: hal-01814145

<https://univ-tlse2.hal.science/hal-01814145>

Submitted on 12 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-saxe

The politics of regionalization and liberalization of railway in Germany, the Niedersachsen case

Jean-Pierre Wolff

Professeur de géographie et aménagement,
Université de Toulouse le Mirail, CIRUS-CIEU

Résumé La libéralisation des transports publics, dans le cadre de la dérégulation prônée par Bruxelles concerne tous les pays européens selon des modalités qui leur sont propres. En Allemagne, ce processus se met en place sous une double conjoncture tant économique qu'environnementale. En effet, le souci de libéraliser ce secteur accompagne une forte demande sociale en matière d'écologie, d'ailleurs les Verts entrent au gouvernement fédéral en 1998. Ces deux aspirations se conjuguent à un moment sensible lié à la réorganisation des transports ferroviaires de voyageurs en particulier sur les plans locaux et régionaux.

Abstract *Within the framework of the deregulation lauded by Brussels, the liberalization of public transportation concerns all European countries, but can be implemented as each country sees it fit. In Germany, this process is set up following a double intake: economic and environmental. Indeed, the liberalization drive in this sector comes along with a strong social demand in ecology (the Greens entered the federal government since 1998). These two aspirations conjugate at the sensitive moment when the traveler railway system was being reorganized, at the local and regional level in particular.*

Mots-clés Allemagne, Basse-Saxe, transports ferroviaires de proximité, régionalisation, libéralisation.

Key-words *Germany, Niedersachsen, railway transportation of proximity, regionalization, liberalization.*

En Allemagne, les autorités territoriales exercèrent jusqu'à une période très récente, l'ensemble des services de transport public. L'État fédéral assurait par l'entremise de la Bundesbahn — BB —, la gestion quasi totale du réseau ferroviaire. Les villes possèdent encore à ce jour leur compagnie de transport en commun, financée par le budget local et recueillent les profits réalisés de la commercialisation de services — eau, électricité, gaz... — gérée par les services industriels communaux. La libéralisation menace ce dispositif et remet en cause le service public de transport en commun. Sur le plan ferroviaire, les mutations sont nettes. La privatisation des chemins

de fer allemands, par la création d'une société anonyme dont l'État possède jusqu'à présent tout le capital, fut facilitée par la fusion des deux réseaux ferroviaires différents et complémentaires, lors de la réunification de l'Allemagne en 1989 et la création en 1994 de la Deutsche Bahn AG — DB AG — et elle va de pair avec l'introduction de la régionalisation des transports de voyageurs. Ceci se traduit par des changements importants en particulier au niveau des lignes locales et régionales, dont certaines ont été fermées ou reprises par des Länder, des communes et des sociétés privées. Cette évolution importante remet en jeu les politiques territoriales traditionnelles dans lesquelles les rôles des acteurs sont redéfinis avec en particulier l'entrée de prestataires privés. En même temps elle s'inscrit dans un pragmatisme qui caractérise les décisions en matière d'aménagement du territoire et de développement local et régional. En effet, ce partenariat public-privé peut se concevoir comme une réponse à une situation rigide et dépassée en termes d'organisation et de gestion des dessertes ferroviaires locales et régionales, d'articulation entre des politiques de déplacement des régions plus ou moins urbanisées et celles des agglomérations proches et enfin comme un moyen d'introduire une plus grande réactivité aux politiques de transports et de développement territorial.

1 La régionalisation des transports de proximité

Les réformes structurelles, caractéristiques de la fin du XX^e et du début du XXI^e siècle ont de nombreuses incidences en termes économique, social, idéologique et territorial. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de la déréglementation des transports et plus précisément des services ferroviaires locaux. Sans rappeler en amont les philosophies en jeu, il est important d'analyser un exemple choisi et localisé en Basse-Saxe pour comprendre les enjeux territoriaux qui en découlent. Cependant avant d'aborder ces points rappelons la mise en place de cette réforme capitale.

L'application des directives européennes en matière de libéralisation des transports collectifs passe par un changement conséquent dans l'organisation des dessertes ferroviaires qui ne dépendent plus de la DB pour le trafic local et régional mais de l'autorité des Länder, seule reconnue. L'entrée en vigueur de la loi réorganisant les chemins de fer, *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens* du 27.12.1993 constitue le premier pan d'une remise à plat des politiques de déplacement et en particulier dans le domaine ferroviaire. Ce premier pas franchi, il est rapidement complété par la *Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs* du 01.01.1996, contenant en particulier des articles relatifs à la régionalisation du trafic ferroviaire de proximité. Cette évolution croise régionalisation, obligation de dessertes locales et régionales, affirmation d'un mouvement écologiste structuré et libéralisation. La régionalisation de certains services ferroviaires offre des possibilités de gestion plus souple du trafic local et incite les collectivités et les entreprises privées à ajuster leur service aux besoins des populations

concernées. La régionalisation se traduit par une forte croissance de l'offre en km/train, qui passe de 498 à 570 millions entre 1993-1994 et 1999-2000. Celle-ci vise à décharger la DB de son obligation à poursuivre son activité ferroviaire sur des lignes en général déficitaires. Les appels d'offre lancés par les autorités régionales ou locales pour reprendre les services de la DB ont permis à celle-ci de récupérer 50 % des relations soumises à cette procédure, les autres 50 % revenant à des entreprises privées, à des sociétés publiques régionales ou à des sociétés d'économie mixte. Le fait notable est l'introduction importante de sociétés privées dans ce créneau des transports ferroviaires locaux. L'importance des transports publics dans les migrations pendulaires — 50 % des parts de ce marché —, explique cet engouement pour le transport ferroviaire, seul à même de décongestionner certaines grandes métropoles et participer à la lutte contre la pollution atmosphérique. Cependant cette présence de groupes privés puissants et en particulier étrangers, pourrait laisser craindre, comme ce fut le cas au Royaume-Uni, soit un démantèlement total de la DB, soit une politique de dumping dans les années qui viennent et qui se manifesterait dans les deux hypothèses par une baisse de la qualité des prestations ferroviaires. Nous verrons que ces craintes ne sont pas perceptibles dans cette ouverture à la concurrence ferroviaire sur le plan régional.

Avec la réforme de 1996, le Bund verse directement aux Länder 7 milliards d'euros par an pour couvrir les charges d'exploitation des lignes locales. Cette somme augmentée de 1,5 % par an se décompose en 3,6 milliards qui couvrent les déficits d'exploitation et en 3,4 milliards d'euros qui servent à soutenir la modernisation des réseaux locaux. Contrairement aux Régions en France, les Länder peuvent choisir une ou plusieurs autorités organisatrices des transports; de ce fait est introduite une certaine autonomie par rapport au Land. Ce n'est plus le Land qui est directement responsable des services ferroviaires régionaux mais cette ou ces autorité(s) organisatrice(s). L'autorité organisatrice dispose d'une grande souplesse et d'une grande réactivité par rapport aux évolutions des territoires placés sous son autorité. Les périmètres géographiques de ces autorités organisatrices correspondent aux grands bassins de vie et tiennent compte des disparités entre espaces fortement et peu urbanisés pour corriger les dysfonctionnements liés à des situations de développement trop différentes. Enfin les Länder au nom de leur autonomie et des politiques publiques empreintes de pragmatisme, peuvent conduire des démarches très différentes les unes des autres, c'est ainsi que certains Länder souhaitent gérer directement leur transport ferroviaire, d'autres délèguent après lancement d'appel d'offres leur service au mieux disant.

Pour illustrer cette organisation prenons les cas suivants. Le Land Rhénanie du Nord Westphalie compte neuf autorités organisatrices liées à des découpages fonctionnels, le Land Rhénanie-Palatinat seulement deux et le Land Basse-Saxe trois autorités organisatrices. Dans ce dernier exemple, l'autorité organisatrice au périmètre le plus vaste couvre environ les 80 %

du Land. Il s'agit de la *Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen* — LNVG — mise en place en 1996, à côté de laquelle deux autres sont centrées sur les grandes agglomérations urbaines autour d'Hanovre avec le *Kreis Gross Hannover* — KGH — et le *Zweckverband Grossraum Braunschweig* — ZGB — pour la région multipolaire de Brunswick, Wolfsburg et Salzgitter. Cette politique régionale est appliquée au plus près du terrain en prenant en considération l'ensemble des disparités de peuplement, de développement socio-économique et des besoins différenciés de mobilité. Les autorités organisatrices mettent en place concrètement les grandes orientations des politiques de déplacement des Länder. Elles sont chargées de deux domaines. Le premier, porte sur les politiques globales de déplacement avec la définition en termes de choix d'investissement pour la conforter et la rendre plus dynamique dans le cadre des directives de Bruxelles et en particulier elles sont responsables de définir les appels d'offres et d'instruire les réponses. Le second concerne l'aspect financier de cette politique qui est déterminant pour l'efficacité et le renforcement des transports locaux. Enfin ces autorités organisatrices détiennent un pouvoir décisionnel considérable en termes de choix d'opérateurs, de matériels et d'interventions sur l'infrastructure. Ce modèle allemand diffère à la fois de ce qui se passe en France et au Royaume-Uni. Il est important de souligner la responsabilité des pouvoirs régionaux à travers les autorités organisatrices chargées de définir une politique publique des transports de proximité, même si celle-ci est conduite par des acteurs différents, publics ou privés, voire quelquefois les associant dans des opérations de partenariat privé-public. Ce souci d'accorder par le Land une autonomie aux autorités organisatrices correspond à un double souhait. Le premier repose sur le choix d'une politique territoriale d'aménagement décentralisée qui délègue aux niveaux les plus pertinents les compétences appropriées. Cette démarche est étroitement intégrée à la politique globale du Land et de ce fait elle s'articule avec celles concernant les autres espaces de ce Land. Le second, découlant du premier, renforce la responsabilisation des autorités organisatrices en termes de recherche consensuelle entre les différents acteurs politiques, économiques et associatifs en s'inscrivant dans un processus de gestion territoriale très fine pour tenir compte des spécificités locales en matière de localisation des populations, des activités et des politiques de déplacement, le tout dans un cadre ou une injonction de développement durable.

L'entrée en vigueur de la régionalisation place théoriquement sur le même pied les opérateurs privés et publics qui répondent à des cahiers des charges précis élaborés par chaque Land. Donc l'organisation des transports ferroviaires varie d'un Land à l'autre, même si elle s'inscrit dans les grands principes favorisant l'utilisation optimale des modes collectifs. Cependant certains Länder contrôlent étroitement leur politique par le recours à la DB comme opérateur ou à des sociétés locales ou régionales, d'autres préfèrent déléguer ces services à des collectivités territoriales plus ou moins importantes comme à Hanovre ou à Stuttgart et enfin certains Länder recourent

aux services de sociétés privées allemandes ou étrangères conformément aux décisions européennes en la matière. Rappelons que des sociétés privées de petite taille ont toujours été présentes face à la DB. Il s'agissait essentiellement de réseaux municipaux ou industriels complétant celui de la DB. Mais très récemment d'autres compagnies privées ou mixtes sont nées pour reprendre dans le cadre de la loi de 1996, l'exploitation de plusieurs lignes ferroviaires secondaires. C'est à travers l'une des plus anciennes et importantes compagnies ferroviaires privées allemandes, la Deutsche Eisenbahngesellschaft — DEG —, rachetée par une filiale de la Compagnie Générale des Eaux, société française devenue Vivendi puis Veolia et dont le secteur des transports porte le nom de CONNEX depuis quelques années, que ce processus de privatisation connaît un essor rapide. Ce groupe multinational contrôle plusieurs petits réseaux locaux en Allemagne et est devenu le premier opérateur privé du pays et le second globalement, certes encore très loin derrière la DB. Début 2004, il gère une quarantaine d'entreprises de transport appartenant aussi bien au domaine ferroviaire qu'à celui des réseaux de transports urbains et emploie environ 3 330 personnes en Allemagne.

2 L'expérimentation en Basse-Saxe

Pour illustrer ce processus, nous prenons un exemple des plus instructifs concernant la mise en place de la première privatisation dans le Land de Basse-Saxe¹. Rappelons cependant qu'il ne s'agit pas de la première privatisation en Allemagne. Au début des années 1990 avant l'entrée en vigueur de la loi de 1996, une société privée, la Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser (EVW) a réexploité la ligne Hambourg-Buxtehude-Bremerhaven que la DB voulait fermer. Dans le cas de la Basse-Saxe, analysons comment se réalisent ces opérations complexes, qui dans notre exemple débouchent sur une véritable opération de partenariat public-privé, dans laquelle les deux parties ont tout à gagner. Quels en sont les acteurs et quelles stratégies emploient-ils pour arriver à ce but?

Le Land de Basse-Saxe, le plus vaste d'Allemagne après la Bavière avec 47 600 km² compte une population d'environ 7,8 millions d'habitants et une densité de 166 habitants au km² inférieure à celle de l'Allemagne (231 ha/km²). Dans ce contexte, la politique d'aménagement du territoire joue un rôle très important. Elle s'appuie sur un concept d'ensemble qui repose sur la hiérarchisation des activités et la planification basée sur la concentration décentralisée.

1 Cet article reprend une communication intitulée *La politique de privatisation ferroviaire en Basse-Saxe*, non publiée faite à Dijon dans le cadre du Colloque «Les effets spatiaux et territoriaux de la "déréglementation" des transports en France et en Europe», les 14 et 15 septembre 2000. Une mise à jour remontant à décembre 2004 a été faite et elle s'appuie partiellement sur un voyage d'étude, une mise à jour bibliographique et le suivi d'un travail de recherche intitulé *La politique de libéralisation ferroviaire en Allemagne: l'exemple de la NordWestBahn en Basse-Saxe*, effectuée sous ma responsabilité par Sylvain Séguret au Département de géographie de l'Université d'Orléans et soutenu en octobre 2003.

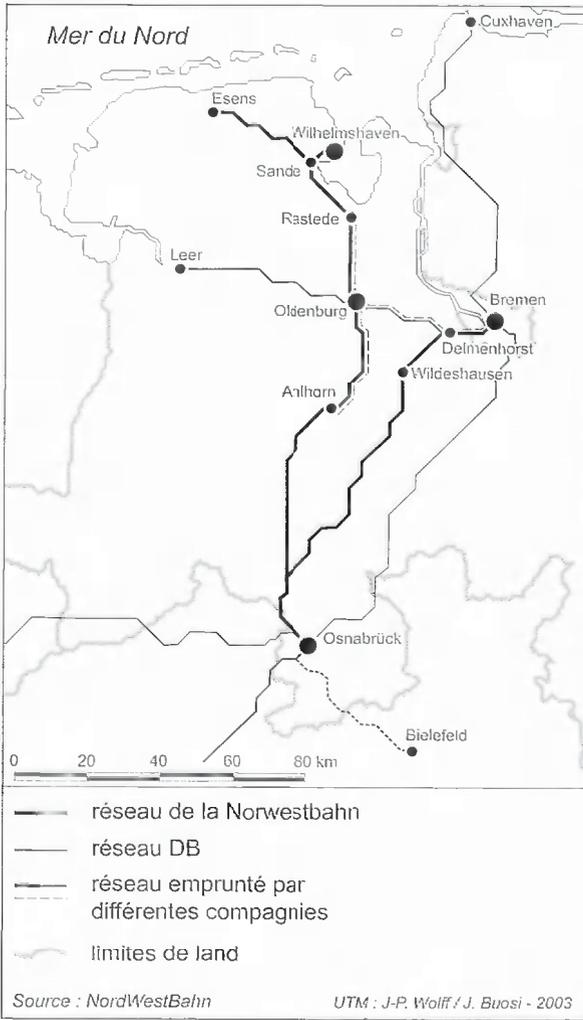


Fig. 1 Le réseau initial de la NWB en 2000.

The initial network of the NWB in 2000.

Cette approche très fonctionnelle et pragmatique de l'aménagement du territoire et qui s'inscrit dans une longue tradition de hiérarchisation des espaces et des activités implique une gestion très fine de l'ensemble des déplacements pour optimiser le développement économique tout en prenant en compte les contraintes budgétaires et écologiques de plus en plus sévères. En 1996, le gouvernement de Basse-Saxe a créé, pour faciliter la modernisation du trafic régional, les trois autorités organisatrices des transports dont la *Landesabverkehrsgesellschaft Niedersachsen* — LNGV —

L'organisme des transports de proximité du Land, qui intervient en amont dans les politiques de déplacement. Le Land a mis à sa disposition un budget important pour mener à bien cette politique entre 1998 et 2001. Environ 71,4 millions de DM servent à l'amélioration des gares et des arrêts, 118 millions de DM attribués aux infrastructures ferroviaires permettent des diminutions des temps de parcours et 78,5 millions de DM sont consacrés à l'acquisition de matériels neufs.

Pour la première expérience dans ce Land, la LNGV a voulu montrer que l'on pouvait reprendre des lignes jugées sans avenir par la DB. Pour cela il a été proposé un regroupement de trois lignes aux trafics bien différents afin de compenser la faiblesse de certaines sections par la fréquentation plus importante d'autres, dans un *Teilnetz* — parties de réseau — centré sur Osnabrück. Ce réseau (fig. 1.) se localisait au départ dans un secteur géographique de 7 630 km² et de 1 300 000 habitants compris entre la mer du Nord et Osnabrück touchant trois lignes ferroviaires exploitées par la DB :

- Osnabrück-Oldenburg-Wilhemshaven, longue de 165 km ;
- Wilhemshaven-Sande-Esens, longue de 41 km ;
- Osnabrück-Delmenhorst-Bremen, longue de 112 km.

En mars 1997, dans un premier temps, le lancement d'un appel d'offre initié par la LNGV de Basse-Saxe intéresse six sociétés, parmi lesquelles la DB, la DEG associée à la *Stadtwerke Osnabrück* — SWO — (Services industriels de la ville d'Osnabrück) et à la *Verkehr und Wasser Oldenburg* — VWG — (Service des transports publics et de l'eau de la ville d'Oldenburg), la Compagnie de transport de Brême et trois autres sociétés mineures. Dans une seconde phase, ces trois dernières se retirent et il ne reste en lice que les trois premières. Puis la DB et la Compagnie de transport de Brême proposent un projet commun d'exploitation face à celui de la DEG, de la SWO et de la VWG. En définitive c'est la proposition de ces trois dernières qui est retenue. À partir de là, ces trois partenaires créent la *NordWestBahn* — NWB — chargée d'exploiter le réseau concédé.

En mai 1998 la LNGV accorde l'exploitation des trois lignes dans la région Ems-Weser, soit 318 km, à la NWB, dont le siège et les ateliers se trouvent à Osnabrück. Son capital se répartit entre la DEG (64 %), la SWO (26 %) et la VWG (10 %). La NWB est une filiale de la *Deutscher Eisenbahngesellschaft*. C'est une nouvelle entité juridique privée regroupant deux partenaires publics et une société privée appartenant à Vivendi qui possédait déjà, à cette époque, 16 compagnies ferroviaires dans d'autres Länder. Son expérience dans ce domaine représente un atout non négligeable pour l'attribution d'une concession. La NWB avec seulement 70 employés dont 50 conducteurs, commence le 5 novembre 2000 l'exploitation de ce nouveau service ferroviaire de proximité.

La régionalisation et la libéralisation de l'offre ferroviaire, conduites de concert ont rencontré de nombreuses difficultés institutionnelles et organi-

sationnelles. Dans le cas étudié, la complexité juridique du processus découle d'une multitude de partenaires qui exercent une autorité sur la mise en place des services ferroviaires. Plusieurs Länder sont concernés et leurs préoccupations en matière de transport de proximité peuvent être différentes même si leur philosophie est identique. Par exemple au nord d'Osnabrück, sur le tronç commun des deux lignes, sept kilomètres sont situés dans le Land Nordrhein-Westfalen et à l'extrémité de la relation Osnabrück-Delmenhorst-Bremen, les derniers kilomètres se trouvent dans le Land de Brême. Chaque Land délègue la gestion de ce type de trafic à un organisme qui lui est propre, mais à côté des services administratifs régionaux, d'autres exercent des compétences dans le même secteur, comme les structures communales ou supra communales de transport de voyageurs. L'ensemble de ces intervenants différents composent avec la DB, qui elle-même est scindée en plusieurs entités propres comme la *DB Immobilien* pour les gares, la *DB Reise und Touristik* pour la commercialisation des différents produits ou le secteur infrastructure de la DB. Le tout est regroupé dans un holding. La NWB s'acquitte auprès de la DB d'un péage pour l'utilisation des voies et des points d'arrêt.

Pour être un peu plus concret quant aux difficultés rencontrées, prenons le tronçon final de la ligne Osnabrück-Delmenhorst-Bremen, où circule entre ces deux dernières villes des convois de la DB, de la Compagnie de transport de Brême et de la NWB. Entre Rastede et Alhorn sur la relation Osnabrück-Oldenburg-Wilhemshaven se croisent les trains des trois transporteurs mentionnés plus haut et entre Oldenburg et Alhorn seulement ceux de la Compagnie de transport de Brême et de la NWB. Cette juxtaposition de sociétés différentes sur des infrastructures qui appartiennent encore toutes à la DB, impose une multiplication des accords et des conventions pour surmonter de nombreux motifs de friction face à la toute puissance de la DB. La NWB doit suivre un cahier des charges extrêmement précis imposé par la LNGV. Elle ne possède ni les voies et les bâtiments relevant de la DB ni les trains qu'elle loue au Land de Basse-Saxe. Dans l'avenir la NWB souhaiterait pouvoir acquérir l'ensemble des infrastructures ou plus exactement la rétrocession de celles-ci à la LNGV qui autoriserait une plus grande souplesse d'utilisation en termes de péage et d'offre supplémentaire de sillons de circulation pour ses trains. L'achat des gares par le Land permettrait leur modernisation parallèlement à celle réalisée par l'achat d'un parc d'autorails neufs et le renouvellement partiel de la voie.

3 La nouvelle offre ferroviaire de la NWB

L'appel d'offre remporté par la NWB se traduit par une convention particulièrement précise et exigeante. Le Land à travers la LNGV contrôle très étroitement cette première expérience, qui stipule les points suivants :

- le Land définit les horaires;
- le Land rétribue la NWB pour le service rendu;
- le réseau est entretenu par la DB;
- la NWB s'acquitte d'un droit pour l'utilisation des infrastructures de la DB;
- le matériel appartient au Land;
- la NWB loue ce matériel auprès du Land;
- ces nouvelles prestations se font sur le coût de celles de la DB du service d'hiver 1997-1998;
- la convention initiale est valable cinq ans et ensuite elle est renégociable pour une période de 15 ans.

La NWB a pu s'imposer par une offre ferroviaire basée sur l'augmentation des circulations, une baisse des temps de parcours, l'introduction du cadencement et le tout à un coût identique pour le Land par rapport aux prestations de la DB en 1997-1998. Globalement le service de la NWB apporte une plus-value au Land par rapport à la situation précédente.

Les dessertes régionales visent une réduction de la durée du voyage. Sur la relation Osnabrück-Oldenburg-Wilhemshaven (165 km), et comptant 17 arrêts intermédiaires, le temps de parcours diminue de 35 minutes, passant de deux heures cinquante minutes à deux heures quinze. Sur celle de Osnabrück-Delmenhorst-Bremen (112 km), le gain de temps est de 25 minutes et enfin sur la dernière Wilhemshaven-Sande-Esens (41 km) celui-ci est de 15 minutes. La relation directe Osnabrück-Sande-Esens qui ne dessert pas Wilhemshaven est raccourcie d'une heure. Cette amélioration importante des temps de parcours dépend avant tout de la modernisation de l'infrastructure, d'une gestion optimale des sillons et de la mise à disposition d'un nouveau matériel. Le cadencement et l'amplitude des services renforcent l'efficacité de la NWB et répondent à une demande de la clientèle. Complétant cet aspect, la LNGV a décidé d'améliorer les infrastructures qui appartiennent à la DB, en particulier pour relever les vitesses commerciales, accroître le confort des passagers et fluidifier le trafic ferroviaire. La reconstruction de la voie à la charge de la LNGV entre Osnabrück et Oldenburg permet d'augmenter la vitesse de 80 à 120 km/heure, car sur certaines sections par manque de soin de la DB, la vitesse autorisée était limitée à 50 km/heure. L'organisation des sillons augmente les possibilités de circulation du nombre de convois en particulier sur ces lignes à voie unique.

La convention entre la NWB et la LNGV impose une forte amélioration des services sur les différentes lignes exploitées par la NWB en prenant comme base de référence le service d'hiver 1997-1998 de la DB avec 2,4 millions de kilomètres/train, qui passe à 3,1 millions de kilomètres/train au service 2000-2001 pour un réseau de 318 kilomètres comportant quarante arrêts. En 2002, la NWB assume 3,5 millions de train/km et transporte 4,5 millions de passagers contre 2,6 millions en 1998 par la DB. Le service cadencé est introduit sur l'ensemble des lignes avec un train par

heure sur les relations Osnabrück-Delmenhorst-Bremen et Osnabrück-Oldenburg-Wilhelmshaven et enfin une desserte aux deux heures, et à l'heure en période de pointe, pour celle de Wilhelmshaven-Sande-Esens. Les possibilités de correspondance sont renforcées avec tous les Interregio de la DB à Osnabrück et à Oldenburg. Un an après l'inauguration du nouveau réseau, les premiers résultats montrent l'efficacité de cette politique qui a vu la fréquentation bondir de 70 % dépassant de loin les estimations les plus optimistes de la NWB.

4 Le renforcement de cette politique ferroviaire

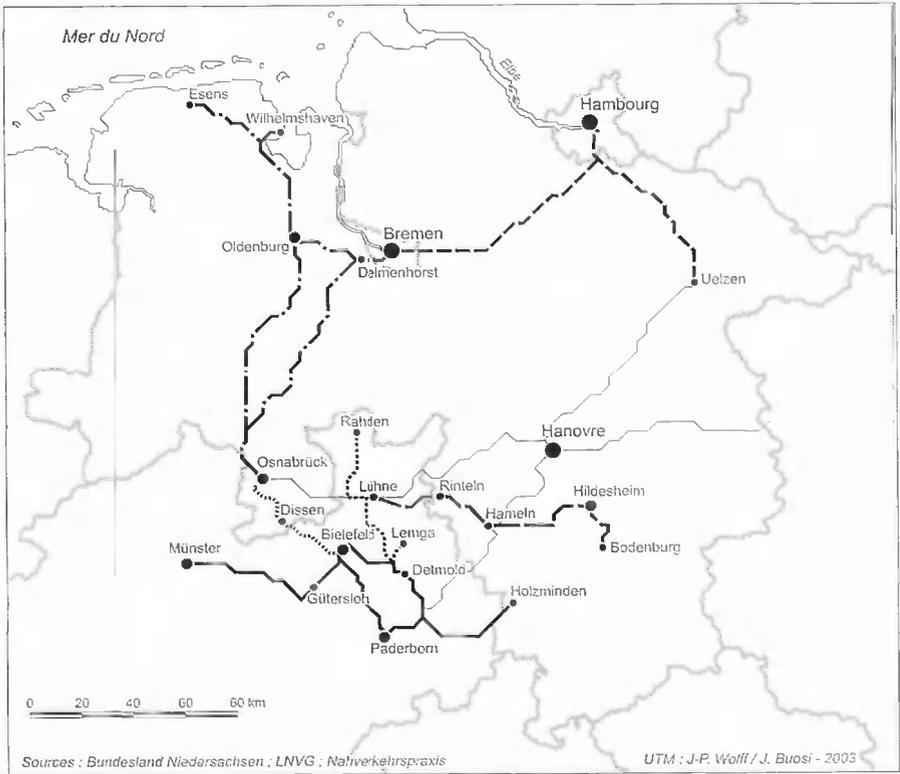
Devant ce succès inespéré, la LNGV renouvelle l'expérience toujours à partir du même processus d'appel d'offres et du même cahier des charges pour la convention du service ferroviaire. D'autres *Teilnetz* (fig. 2.) sont constitués par la LNGV et les autorités organisatrices des Länder de Brême et de Hambourg pour la mise sur pied d'un service recoupant les périmètres d'intervention des trois autorités organisatrices. Il s'agit des lignes suivantes :

- Uelzen-Hambourg-Brême ;
- Münster-Bielefeld-Paderborn-Holzminden ;
- Bodenburg-Hildesheim-Hameln-Löhne ;
- Bielefeld-Osnabrück.

Le réseau Uelzen-Hambourg-Brême est long de 197 kilomètres et concerne trois Länder et trois autorités organisatrices différentes, la LNGV couvre 170 kilomètres de ce nouveau réseau. Les autorités organisatrices ont retenu comme exploitant un groupement de compagnies régionales sous la houlette de la Osthannoverschen Eisenbahn — OHE — qui a commencé son service commercial en 2003 et qui partage avec les trains de la DB, les infrastructures de cette dernière. Ce service correspond à un express régional qui ne dessert que quelques gares.

Le *Teilnetz* Weserbahn-Lammetalbahn reliant les villes de Bodenburg, Hildesheim, Hameln et Löhne se développe sur 119 kilomètres. Les deux mêmes Länder sont concernés et les autorités organisatrices, LNGV et le Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe ont lancé un appel d'offres et l'ensemble est repris par Eurobahn composé de la régie municipale des transports, l'Extertalbahn et de Euobahn filiales de deux partenaires Rhenus et Keolis. Le service commercial a débuté fin 2003. Cette ligne échappe à la NWB et par conséquent au groupe CONNEX qui est en concurrence avec les groupes Rhenus et Keolis.

Même si les opérations précédentes jouent un rôle important dans leur territoire, le *Teilnetz* dénommé Enns-Senne-Weser — ESW — occupe une place privilégiée. Ce réseau constitué par les lignes Münster-Bielefeld-Paderborn-Holzminden se développe sur 240 kilomètres et il s'inscrit pour sa plus grande partie dans le Land de Rhénanie du nord Westphalie et pour quelques kilomètres dans celui de Basse-Saxe. Néanmoins ce *Teilnetz* est



- Principales lignes exploitées par la DB
- Ligne dont l'exploitation fait l'objet d'une opération d'ouverture à la concurrence
- - - - (faisant intervenir la LNVG)
- ~~~~ limites de land

Fig. 2 Les relations ferroviaires ouvertes à la libéralisation en 2003.
The railway lines opened to the liberalization in 2003.

très proche de celui de la NWB partant d'Osnabrück. Les autorités organisatrices ont choisi un consortium associant la NWB et la Teutoburger Wald Eisenbahn — TWE — qui est né fin 2003. À travers la constitution de ce réseau, une opportunité se dessine pour la NWB et donc CONNEX de contrôler un ensemble ferroviaire de 720 kilomètres, avec 7,5 millions de km/train/an et transportant près de 8 millions de passagers de part et d'autre d'Osnabrück. Les deux réseaux situés dans deux Länder différents dépendent de deux autorités organisatrices qui appliquent chacune dans leur Land leur tutelle sur la NWB. Donc dans ce cas il y a création d'un même réseau technique, mais qui se décline en deux réseaux d'exploitation ancrés non seulement dans les Länder en question mais de plus en plus

dans des territoires plus petits et plus typés. Cette politique de la NWB correspond à sa volonté de devenir un acteur social et économique participant au développement local par sa politique de transport. Elle s'identifie à ces caractéristiques locales à travers des livrées du matériel faisant référence à un bassin de vie ou à une entité géographique à forte prégnance culturelle. Autour de Bielefeld, Munster et Osnabrück, trois agglomérations séparées de 50 à 60 kilomètres les unes des autres et regroupant plus de 800 000 habitants se développe un réseau de plus de 700 kilomètres dans le nord-est de l'Allemagne et qui est centré autour d'Osnabrück, même si début 2004 il manque encore quelques kilomètres entre Osnabrück et Dissen pour son achèvement.

La première expérience réussie de la régionalisation et de la libéralisation conduite par la NWB dans le Land de Basse-Saxe a donné l'occasion à la LNGV de lancer d'autres opérations identiques. Néanmoins si le succès a été au rendez-vous de cette première ouverture à la concurrence, il ne faut pas oublier de souligner la complexité des processus entre intervenants différents, aux logiques propres et souvent concurrentielles. Ce partenariat public-privé en répondant aux souhaits du Land avec plus de trains, plus de rapidité dans les trajets et l'introduction de l'horaire cadencé pour un même coût, rapprochent les aspirations sociales en matière de déplacement et les impératifs budgétaires.

L'introduction de la libéralisation dans ce cas correspond à une volonté des autorités du Land et des différentes villes concernées d'améliorer l'offre ferroviaire de proximité. Le choix d'une société privée à capitaux étrangers, même s'il pose quelques interrogations sur la non-réciprocité en France d'une telle politique pour l'heure interdite tant qu'une loi ne le permet pas, souligne les convergences entre des acteurs politiques fort éloignés les uns des autres et la demande sociale plus sensible à l'amélioration du service renouvelé qu'au maintien d'un service public trop éloigné des préoccupations des populations locales. L'efficacité de la société privée rejaillit sur les municipalités de gauche et l'image de service public dédouane CONNEX des excès de la privatisation à l'anglaise. Les deux partenaires après avoir mis en place une structure de management du personnel qui fait cohabiter une direction à deux têtes pour gérer le réseau ont voulu et su trouver une nouvelle respectabilité en offrant un service ferroviaire de grande qualité aux usagers potentiels et en se plaçant d'emblée dans une démarche de commercialisation offensive et non en restant sur une rente de service public obsolète. La création des *Netzteil* obligeant l'opérateur retenu à prendre en charge une ligne peu fréquentée et à la dynamiser en offrant un service identique à celles du reste du réseau en termes de matériels, de cadencement, de correspondances est un facteur de développement du transport ferroviaire dans des régions où jusqu'alors il reculait. Ajoutons qu'en termes de développement territorial, cette mesure apporte un service amélioré dans le cas des espaces les moins favorisés socio-démographiquement mais en plus, elle s'inscrit dans une politique multimodale de transport. En

effet, comme les principales villes via leurs services industriels gèrent les transports collectifs urbains et suburbains, elles peuvent peser dans l'articulation des complémentarités entre l'offre de transports collectifs urbains et celle de la NWB et ceci d'autant plus facilement qu'elles participent au capital de cette entreprise ferroviaire.

L'association de partenaires — privé et public — renforce les effets induits par la régionalisation qui sont de mener au plus près du terrain une politique qui réponde à l'attente potentielle des usagers et des acteurs politiques et économiques. La responsabilisation induite dans ce mariage de raison entraîne une nouvelle dynamique et amplifie celle qui est produite par l'introduction de la régionalisation. Les réseaux institutionnels, politiques et techniques entre les deux partenaires de la NWB renforcent les synergies communes et les logiques de fonctionnement des deux partenaires. La ville d'Osnabrück à travers les *Stadtwerke* s'implique considérablement en moyens humains avec en particulier les propositions du bureau d'études PLANOS contrôlé en partie par la commune, la mise à disposition de quelques agents des *Stadtwerke* pour la nouvelle compagnie ferroviaire et la nomination d'un codirecteur à la tête de la NWB. Mais à côté de ces investissements en matière grise, Osnabrück a construit l'atelier de maintenance de la NWB sur ses propres emprises foncières et elle a racheté une ancienne gare inutilisée pour créer un point supplémentaire de desserte dans la ville. Cet investissement multiforme de la ville d'Osnabrück a joué un rôle non négligeable aux yeux de CONNEX en recherche de partenaires pour développer un nouveau réseau. Le savoir faire de la multinationale française n'a pu que séduire en matière de gestion de réseaux de transports ferroviaires de proximité des municipalités socialo-écologistes qui, malgré une implication déjà très forte à travers leur régie de transports urbains intégré aux *Stadtwerke*, n'avaient qu'une expérience très limitée du transport ferroviaire. Osnabrück possède en effet un petit réseau en relation avec l'activité fret du port fluvial.

Conclusion

La régionalisation couplée à la libéralisation dans ce contexte de partenariat à plusieurs entrées et encadrée par une convention précise et exigeante pour l'ensemble des partenaires montre que le transport ferroviaire de proximité ou régional peut devenir un facteur essentiel des politiques de déplacements et que de surcroît il s'inscrit également dans une politique de développement territorial en intégrant les besoins des populations et des acteurs économiques. La réussite de cette politique dépend essentiellement de la bonne imbrication public/privé. Ajoutons qu'il répond à l'injonction de développement soutenable ou durable par son inscription dans une politique environnementale notamment marquée par le transfert vers le rail d'un nombre important de pendulaires, auparavant captifs de l'automobile, même lorsque les lignes ne sont pas électrifiées. Ce succès est une réponse aux défis posés par les

déplacements à l'échelle locale et régionale et il va de soi qu'en Allemagne, les expériences menées et qui seront lancées permettront de renforcer les effets territoriaux en termes de cohérence et de cohésion de cette politique. Les enseignements de cette régionalisation/libéralisation questionnent les autorités organisatrices d'autres pays européens. Le Royaume-Uni, chantre d'une certaine libéralisation introduit des correctifs à celle-ci avec la mise en place d'une autorité organisatrice chargée de réguler les dysfonctionnements induits par la privatisation sauvage des années Thatcher et en particulier celle de l'infrastructure. D'autres États comme la France seront amenés, sous la pression du droit européen, à répondre à cette ouverture du secteur ferroviaire et CONNEX qui fait ses armes à l'étranger pourrait devenir un concurrent très sérieux de la SNCF sur les lignes non ou peu rentables selon les critères de la société nationale. Cet exemple dans ce contexte réglementaire et territorial particulier montre que l'immobilisme et le démantèlement d'un réseau ferroviaire de proximité peuvent être dépassés, comme le prouve l'expérience de la NordWestBahn en Basse-Saxe, grâce en partie à la bonne coordination d'une multiplicité d'acteurs, témoignage d'une bonne « gouvernance » dans le domaine des transports ferroviaire.

Université de Toulouse le Mirail
CIRUS-CIEU
5, allées Antonio-Machado
31058 Toulouse cedex
wolff@univ-tlse2.fr

Bibliographie

- Amslar Y. (1998), « Bilan de dix ans de déréglementation et de privatisation des transports urbains en Grande-Bretagne », *Transports urbains*, n° 99, p. 3-14.
- Beaucire F. et Lebreton J. (2000), *Transports publics et gouvernance urbaine*, Milan, Toulouse, 127 p.
- CERTU (1999), *La desserte ferrée urbaine et périurbaines, tome 3: en Allemagne et en Suisse les S-Bahn*, Lyon, 134 p.
- Buddrus E. (1998), « Le trafic ferroviaire régional en Allemagne deux ans après la prise en charge par les Länder », *Transports urbains*, n° 99, p. 11-14.
- Hannover Region (1997), *Nahverkehrsplan, Beiträge zur Regionalen Entwicklung*, Hannover, 199 p.
- Holz-Rau H.-C. (1996), « Est-il possible d'économiser les transports? », in *La recherche sur la ville en Allemagne*, Paris, CNRS, PIR-Villes, p. 111-126.
- Kandler U. (2003), « 10 Jahre DB AG », *Eisenbahn Journal*, Fürstentfeldbruck, p. 6-11.
- Kaufmann V. (2000), *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines, la question du rapport modal*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL, 252 p.
- Marconis R. (2000), « Les transports en France. Les enjeux territoriaux de la libéralisation et de la déréglementation », *Historiens et Géographes*, n° 370, p. 299-319.
- PLANOS (1997), *Nahverkehrsplan für die Stadt Osnabrück*, Osnabrück, 255 p.
- Séguret S. (2003), *La politique de libéralisation ferroviaire en Allemagne: l'exemple de la NordWest-Bahn en Basse-Saxe*, mémoire de maîtrise, Université d'Orléans, 126 p.

- Von Thünen J.-H. (1926, réédité 1990), *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Scienta Verlag, Aalen, 678 p.
- Wolff J.-P. (2002), « Les déplacements sous contraintes environnementales », *Pouvoirs locaux*, n° 53, p. 117-122.
- Ziegler B. (1999), « Le transport public allemand en question », *La Vie du rail et des transports*, n° 105.
- Ziegler B. (2000), « Allemagne : les régions maîtres du jeu », *La Vie du rail et des transports*, n° 125.