



Partage des risques, partage des rôles : les enjeux du partenariat public-privé dans les transports urbains. *Quelques leçons tirées de l'expérience française en matière de délégation des services publics de transport urbain*

Thierry GOUIN

Certu, France

thierry.gouin@developpement-durable.gouv.fr

RESUME :

La France a maintenant une longue expérience en matière de recours au partenariat public-privé (entendu au sens large : délégation de service public, concession...) pour la gestion de ses transports publics urbains. Même si cette expérience ne peut être transposée telle quelle dans le contexte particulier des pays en développement, il est possible d'en tirer un certain nombre de leçons et d'identifier quelques grands enjeux pour les pays soucieux de développer des transports durables dans leurs villes.

ABSTRACT:

Now France has a long experience of using public-private partnership (broadly defined: delegation of public service, concession ...) to manage its urban public transport. While this experience can not be transposed as such in the specific context of developing countries, it is possible to draw a number of lessons and identify some major challenges for countries seeking to develop sustainable transport in their cities.

Commande publique et intervention privée

En France, depuis 1982, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs affirme clairement la dimension de service public du transport collectif. Il s'agit d'un service organisé au plus près de la population, en s'appuyant sur le système décentralisé et en répartissant les compétences entre les différents niveaux institutionnels, en particulier locaux (communes, départements, régions).

Pour répondre à la demande sociale et satisfaire le « droit au transport » mis en avant par la LOTI, le marché ne suffit pas (même si certains services peuvent être commercialement rentables : le ratio « recettes de trafic sur charges d'exploitation » de la ligne 1 du tramway de Montpellier est par exemple de 110%). Dans les réseaux urbains de province, les usagers ne financent en effet qu'environ 20% de la dépense consacrée aux transports publics.

A la différence de ce qui peut se pratiquer dans d'autres pays (Grande-Bretagne par exemple), l'initiative pour la création de services de transport public revient donc à la puissance publique, qui définit le service et prévoit éventuellement le financement permettant de prendre en charge les « obligations de service public » qui ne peuvent pas être supportées par l'utilisateur. Il existe bien en France une ressource spécifique permettant de financer le développement du



transport public urbain mais, ajoutée aux recettes de trafic, elle ne suffit généralement pas à équilibrer les charges d'exploitation du service. Les collectivités locales urbaines françaises décident donc de la création du service public de transport et assument une partie de son financement.

Mais qui dit « service public » n'exclut pas la possibilité de recourir au secteur privé. En France, aujourd'hui – et le récent règlement européen sur les Obligations de Service Public n'a pas remis en cause ce principe – la loi prévoit deux possibilités :

- le recours à la gestion directe sans mise en concurrence (exploitation « en régie ») ;
- le recours à un partenaire privé dans le cadre d'une délégation ou d'un marché, pour la mise en place et/ou l'exploitation du service.

Le recours au secteur privé dans les réseaux urbains français porte surtout sur l'exploitation des services (90% des réseaux de province sont exploités par des opérateurs privés), moins sur la réalisation des infrastructures nécessaires (quelques cas de concession dans les années 90, quelques cas nouveaux aujourd'hui dans un contexte de raréfaction du financement public).

Quoi qu'il en soit, c'est à l'autorité publique en charge de l'organisation des transports de décider du mode de gestion du service de transport public dont elle a la charge. La loi Sapin (1993), qui encadre en France la procédure de délégation de service public, prévoit d'ailleurs que l'assemblée délibérante de la collectivité, qui n'intervient que deux fois au cours de la procédure, se prononce sur le principe du recours à la gestion déléguée, au vu d'un rapport présentant le service et les enjeux liés au mode de gestion du service. Cette obligation légale est intéressante dans la mesure où elle oblige l'autorité publique à débattre de la question du choix du mode de gestion. Elle oblige d'ailleurs aussi à recueillir l'avis des usagers et des citoyens, représentés dans la Commission consultative des services publics locaux.

Mais l'essentiel ici est de comprendre que, si l'autorité publique fait le choix du recours au secteur privé, elle devra d'autant plus exprimer clairement la commande publique à passer à son partenaire privé. A ce titre, elle devra en particulier réfléchir à la répartition des niveaux de décision et à la répartition des risques entre elle et son partenaire.

Partenariats Public-Privé, partage des rôles, partage des risques

DEFINIR CLAIREMENT LA REPARTITION DES RISQUES ENTRE L'AUTORITE PUBLIQUE ET LE PRESTATAIRE PRIVE

Le transport public est une activité industrielle et commerciale. Le risque financier correspondant à cette activité est donc double :

- le risque commercial est le risque pris sur l'évolution des recettes de trafic
- le risque industriel est le risque pris sur l'évolution des charges d'exploitation

Chacun de ces deux risques peut être pris soit par l'autorité publique (ou « autorité délégante »), soit par l'opérateur privé (ou « délégataire »).

Si le risque commercial et le risque industriel sont pris par l'autorité délégante, on est dans le cadre d'un contrat dit de **gérance** (management contract). La délégation est dite faible. Le délégataire est un pur tractionnaire. Il n'est pas en situation de faire valoir son savoir-faire et sa créativité.

Si le risque commercial est pris par l'autorité délégante mais que le risque industriel est transféré au délégataire, on est dans le cadre d'un contrat dit de **gestion à prix forfaitaire** (gross cost contract). Le délégataire peut faire valoir son savoir-faire industriel, en contrôlant l'évolution de ses charges d'exploitation, en améliorant sa productivité... L'autorité délégante reste propriétaire et responsable des recettes de trafic. Elle assume donc directement la politique tarifaire qu'elle a définie. Le délégataire n'est a priori pas directement concerné par



l'évolution de la fréquentation du service, sauf si des mécanismes d'intéressement *ad hoc* sont introduits.

Si le risque commercial et le risque industriel sont transférés au délégataire, on est dans le cadre d'un contrat dit à **contribution financière forfaitaire** (net cost contract). La délégation est dite forte. Le délégataire peut faire valoir son savoir-faire et sa créativité, qu'il s'agisse de maîtriser les coûts ou de développer les recettes générées par le service. Il s'engage sur un montant forfaitaire de charges et sur un montant forfaitaire de produits, c'est-à-dire, en général, sur un déficit forfaitaire d'exploitation, dont le montant traduit indirectement les obligations de service public imposées par l'autorité délégante.

En France, aujourd'hui, les trois types de contrat (et de répartition des risques) coexistent mais la catégorie des contrats à contribution financière forfaitaire se développe au détriment des deux autres catégories, ce qui traduit une tendance à la délégation forte de la part des autorités organisatrices. **Non seulement la gestion déléguée est le mode de gestion dominant mais, à l'intérieur de ce mode, le degré de délégation est de plus en plus fort.**

Les arguments qui plaident en faveur du contrat à contribution financière forfaitaire sont les suivants :

- l'autorité délégante maîtrise son budget transport public pour la durée du contrat (le déficit d'exploitation est forfaitisé, à l'actualisation des prix près) ;
- l'autorité délégante confie les niveaux de décision tactique et opérationnel à son délégataire et se concentre sur le niveau de décision stratégique (voir plus loin : répartition des niveaux de décision) ;
- le délégataire peut exprimer et faire valoir pleinement son savoir-faire industriel et son savoir-faire commercial.

À l'inverse, le contrat à contribution financière forfaitaire fait l'objet des critiques suivantes :

- le délégataire peut difficilement prendre le risque commercial généré par une activité dont il ne maîtrise pas la tarification ;
- les conséquences des obligations de service public imposées par l'autorité délégante sont moins lisibles que, par exemple, dans un contrat de gestion à prix forfaitaire (gross cost contract) ;
- l'autorité délégante peut difficilement contrôler l'exécution d'un service qu'elle a totalement délégué.

DEFINIR CLAIREMENT LA REPARTITION DES NIVEAUX DE DECISION ENTRE L'AUTORITE DELEGANTE ET LE DELEGATAIRE

Si l'autorité publique fait le choix de recourir à un tiers, il faut qu'elle se pose la question de la répartition précise des rôles entre elle-même et son délégataire. Cette répartition des rôles est bien sûr du ressort de la collectivité locale, dont on ne saurait remettre en compte le principe de libre administration. Mais ce principe s'exerce dans un cadre national ou transnational donné et renvoie à des grands modèles d'organisation.

Il y a quelques années, le projet européen ISOTOPE¹ s'est intéressé aux différents niveaux de décision dans l'organisation et la production du service de transport public.

Le **niveau stratégique** – horizon 5 ans – s'intéresse aux objectifs généraux que sont la politique de déplacements, le partage modal, le territoire à desservir, les groupes cibles, l'intermodalité... Ce niveau de décision, dans le système français, est clairement une prérogative de la puissance publique. C'est à ce niveau que doit se situer la réflexion menant au vote sur le principe de la délégation du service public.

¹ 4^{ème} programme cadre de recherche et développement (1997).



Le **niveau tactique** – horizon 1 à 2 ans – s'intéresse aux caractéristiques détaillées du service : tarification, image, services associés, types de véhicules, lignes, horaires... Dans le système français, ce niveau de décision se partage entre l'autorité organisatrice et l'exploitant et la ligne de démarcation varie en fonction du degré de délégation du service. A une extrémité du spectre, avec les gérances, l'autorité organisatrice garde le contrôle de ce niveau de décision. A l'autre extrémité du spectre, avec par exemple les contrats dits « aux risques et périls » de l'exploitant, c'est à ce dernier que revient la définition détaillée du service. Toute la question ici est de savoir comment donner à l'exploitant l'autonomie, la marge d'initiative que suppose la délégation de service public et la prise du risque commercial. Et c'est cet équilibre que devra mettre en évidence le contrat de délégation de service public. On remarquera enfin qu'au niveau tactique, on se situe à une échelle de temps inférieure à celle du contrat, ce qui suppose que le contrat devra permettre les prises de décision correspondantes avant son échéance (adaptabilité du service).

Le **niveau opérationnel** s'intéresse à la commercialisation (vente, information) et la production (gestion du matériel, des installations, du personnel) du service. Dans le modèle français de la délégation de service public, la production et la vente du service sont l'apanage de l'exploitant.

Le contrat : un enjeu fort

Le contrat n'est à tout prendre que la transcription de la réponse à la double question posée précédemment : quelle répartition des risques ? quelle répartition des rôles ?

Sa rédaction devra tenir compte des quatre niveaux de lecture suivants :

- le contrat n'est que la description exhaustive mais simple des relations que comptent entretenir le partenaire public et le partenaire privé dans le cadre de la gestion déléguée du service de transport public urbain ;
- le partenariat public-privé n'est qu'une des modalités de gestion du service public de transport urbain, lequel doit faire l'objet d'une commande publique forte, portée par le partenaire public ;
- le transport public urbain n'est lui-même qu'une des composantes du système de déplacements de l'agglomération : les risques industriels et commerciaux qu'il génère dépendent aussi (parfois beaucoup) de la façon dont sont gérées les autres composantes du système (circulation automobile, partage de l'espace public, stationnement, taxis...) ;
- le système de déplacements est intimement lié au territoire dans lequel il s'inscrit : la planification des déplacements ne peut donc être déconnectée de la planification urbaine en général.

TROUVER UNE POSITION D'EQUILIBRE QUI GARANTISSE LE PARTENARIAT

Dans la procédure de délégation de service public, c'est la phase de négociation qui permet d'aboutir à un point d'équilibre acceptable par les deux partenaires. Ici encore, tout le temps nécessaire doit être accordé à cette phase de la procédure. Des économies, de temps ou de moyens, à ce niveau se paieront par la suite et il n'est pas sûr que le bilan soit à l'avantage de la collectivité. Il faut donner à la négociation la durée nécessaire. Il faut y consacrer des moyens. Si l'autorité délégante prévoit de mettre en place une personne chargée du suivi du contrat, il sera judicieux que cette personne soit aussi en charge du suivi de la négociation, éventuellement en s'adjoignant les services d'un ou de plusieurs experts externes. Les groupes de transport – les grands groupes en particulier – dispose, eux, d'une capacité d'expertise considérable et abordent généralement la négociation avec une longueur d'avance sur les autorités délégantes. À l'inverse, le but de la négociation n'est pas de pousser le partenaire privé dans ses derniers retranchements. La gestion déléguée ne fonctionnera que si le



déléataire y trouve son compte. Faire s'engager le déléataire sur des conditions inacceptables pour lui peut être considéré comme une victoire à court terme ; ce sera à coup sûr un échec pour le service public à long terme. Dans ce contexte, l'élaboration du contrat demande une attention particulière et devra débuter le plus tôt possible.

TRADUIRE LE POINT D'EQUILIBRE ATTEINT DANS UN CONTRAT PRECIS MAIS SOUPLE

A la fin des années 70, quelques années à peine avant les premières lois de décentralisation, l'Etat français avait proposé un cadre pour l'élaboration des contrats de gestion des services publics locaux de transport de voyageurs. Ces contrats-types ont d'ailleurs été largement utilisés même après la décentralisation. Après 25 ans de décentralisation, les contrats ont largement évolué et se sont diversifiés, échappant à leur stricte définition juridique initiale pour prendre souvent des formes difficiles à caractériser. Les contrats se sont adaptés de manière pragmatique aux évolutions générales du secteur : cadre législatif et réglementaire, composante économique, composante sociale, évolutions technologiques... et à des contextes différents : ferroviaire régional, services réguliers départementaux, transport scolaire urbain ou interurbain, transport à la demande, réseau de petite ville ou de ville millionnaire, du taxi collectif au métro... Aujourd'hui, la liberté contractuelle est réelle mais il n'est pas sûr pour autant que les contrats soient adaptés à la politique locale de transports publics qu'ils sont censés traduire. Quelle que soit la forme que la collectivité souhaite donner à son contrat de gestion déléguée, celui-ci s'articulera en principe autour de quelques clauses-clefs, dont la rédaction suppose que soient posées un certain nombre de questions. On se contentera de rappeler ici quelques grands principes devant gouverner la rédaction du contrat :

- le contrat doit permettre la mise en œuvre de la politique de transports publics ;
- la réflexion sur la politique de transports publics et sur le mode de gestion doit commencer très en amont de la procédure ;
- un audit à mi-contrat permet de mieux préparer la procédure de renouvellement ;
- La procédure doit être d'une durée suffisante pour intégrer une mise au point sereine du contrat ;
- face à un exploitant souvent épaulé par les juristes aguerris des grands groupes, la collectivité peut avoir intérêt à se faire conseiller ;
- pour mettre au point le contrat, il faut passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure » ;
- le contrat doit être simple, équilibré et adapté à la situation locale ;
- le contrat doit vivre après sa signature.

Un cadre pérenne pour le recours au PPP

Un contrat équilibré au service d'un partenariat efficace et durable ne pourra fonctionner que si son environnement institutionnel, juridique et technique est sûr et stable. Ceci pose la question de la légitimité politique et technique de l'autorité publique en charge de l'organisation des transports publics.

SITUER CLAIREMENT LA MAITRISE D'OUVRAGE DES TRANSPORTS PUBLICS DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL (LEGITIMITE POLITIQUE)

Il faut une maîtrise d'ouvrage cohérente et lisible si l'on veut :

- intéresser les partenaires privés en leur passant une commande publique claire ;
- leur donner les moyens de travailler.

À quel niveau institutionnel doit se situer l'autorité organisatrice des transports urbains ?

Dans un contexte de décentralisation, quels doivent être les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales ? En France, par exemple, où la décentralisation a commencé au début des années 1980, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs a proposé que les compétences soient réparties entre les différents niveaux de collectivités locales pour être au



plus près de la demande de déplacements. Le principe d'organiser la politique de transport public local au niveau local n'est pas remis en cause et on le retrouve dans la plupart des pays développés aujourd'hui. Par contre, le choix français de confier à chaque niveau décentralisé (commune ou groupement de communes, département, région) une parcelle de compétences est très discuté aujourd'hui. Le nombre d'institutions concernées par les déplacements en transport public sur le territoire d'une agglomération française aujourd'hui peut être élevé et générer des ruptures (en termes de correspondances, d'horaires, de tarifs, de niveaux de service) entre les différents systèmes de transport public totalement dissuasives pour l'utilisateur potentiel. Ceci explique pourquoi l'intermodalité, même limitée au transport public (bus-car, bus-train), reste un problème compliqué à traiter dans le système français actuel, car il nécessite l'action coordonnée d'une multiplicité d'acteurs institutionnels, dotés chacun d'une parcelle de compétences. Cet émiettement institutionnel pose donc un problème de coordination des politiques locales.

Quelles doivent être les compétences de cette autorité organisatrice ?

Comment organiser l'articulation entre transports publics et politiques globales de déplacements et de développement urbain ? En France, le choix a été fait de confier aux collectivités locales (urbaines, départementales et régionales) la compétence d'organisation des transports publics concernant directement leur territoire. Cette compétence est parfois unique. Mais elle est aussi parfois exercée conjointement avec d'autres compétences, telles que le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville... ce qui peut favoriser la mise en cohérence d'au moins certaines politiques locales (transport et habitat, transport et politique de la ville, transport et activité économique...). Cet enjeu de mise en cohérence est important même si l'on se limite au seul champ des transports. Les transports publics ne sont en effet qu'une composante du système de déplacements dans une agglomération. Or la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (1982) a mis en place un outil de planification globale des déplacements : le Plan de Déplacements Urbains (PDU). Le PDU ne se limite pas aux transports publics. Il s'intéresse à tous les modes de déplacements et à l'articulation entre organisation des déplacements et développement urbain. D'autres lois sont venues préciser les objectifs du PDU et ses modalités de mise en œuvre, mais ce qu'il faut retenir ici, c'est que la maîtrise d'ouvrage des PDU est confiée aux autorités organisatrices de transport urbain, alors qu'elles n'ont pas forcément des compétences globales en matière de déplacements (voirie ? stationnement ? modes doux ?) ni en matière de planification urbaine. D'où, à nouveau, certaines difficultés en termes de cohérence entre les politiques locales.

Même si tout ce qui précède renvoie à des situations très variables selon les pays (décentralisation des niveaux de décision, rôle de l'Etat, financement du transport public...), **le système français, par ses ambitions et ses limites, attire donc utilement l'attention sur un enjeu essentiel pour l'organisation des transports publics urbains (et pour la mise en place des PPP dans ce contexte) : comment adapter les territoires institutionnels et les maîtrises d'ouvrage à la réalité des bassins de déplacements pour une cohérence maximale des politiques locales ?**

DOTER L'AUTORITE ORGANISATRICE DES TRANSPORTS PUBLICS DES MOYENS DE SON FONCTIONNEMENT (LEGITIMITE TECHNIQUE)

Si la commande publique est d'abord une question de choix politique, il faut - pour qu'elle puisse s'exprimer et qu'elle soit crédible - que soient mis en place les moyens humains et techniques nécessaires pour :

- définir la demande ;
- monter un dossier de consultation, analyser des offres et les comparer, négocier avec une entreprise candidate ;



- gérer et suivre la relation avec le partenaire privé.

En France, on estime que l'effectif moyen des services techniques des autorités organisatrices de transports urbains (en dehors de la région parisienne) est d'une dizaine de personnes dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, de 2 à 3 personnes dans les agglomérations de 40 000 à 100 000 habitants et souvent de moins d'un équivalent temps plein dans les agglomérations de moins de 40 000 habitants.

On notera d'ailleurs que ces chiffres varient notablement d'une agglomération à l'autre et que ce n'est pas nécessairement la taille de l'agglomération qui dimensionne directement le service technique de l'autorité organisatrice : **l'effectif et les compétences à mobiliser dépendent largement de la nature de la relation contractuelle envisagée.**

Les leçons d'une expérience

L'expérience française en matière de gestion déléguée des services publics de transport est ancienne et riche. Si elle n'est pas transposable telle quelle dans n'importe quel autre contexte, elle montre néanmoins que le Partenariat Public-Privé peut être un outil de gouvernance des politiques locales de transport, à condition de définir clairement le partage des rôles et le partage des risques entre le partenaire public et le partenaire privé et en affirmant la prééminence de la commande publique. Un point d'équilibre est à trouver et à traduire dans un contrat simple, précis et souple. Mais ce contrat ne peut être opératoire que dans un contexte institutionnel et juridique sûr et stable. Enfin, et même si ce dernier point peut paraître très prosaïque, la réussite du PPP ne sera assurée que si l'autorité publique qui y recourt se dote des moyens humains et techniques adaptés aux relations contractuelles mises en place.