

## LES PPP DANS LE TRANSPORT PUBLIC DE PERSONNES EN FRANCE

### UN POINT DE VUE D'ÉCONOMISTES

Le secteur des transports publics urbains en France fait appel aux PPP et qui peuvent revêtir différentes formes contractuelles auxquelles sont attachées des modalités différentes de gestion des risques. Mais d'autres formes de gestion existent. À l'aube de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional, ces questions méritent d'être étudiées.

Le marché du transport public urbain en France, dont les besoins de financement représentent 6,5 Mds d'euros par an, est l'un des services publics locaux ou la part de la gestion déléguée est la plus importante: plus de 90 % des réseaux sont exploités via ce mode de gestion<sup>1</sup>.

Les récents cas médiatisés de retour en régie directe du service comme à Nice continuent toutefois d'alimenter le débat autour des conditions de réussite des PPP dans ce secteur (entendus au sens large – voir encadré). La question est d'importance eu égard, en particulier, au poids du financement public de cette activité (1,9 Mds d'euros en 2010). La gestion déléguée du service associée à une concurrence *ex ante* pour l'attribution d'un droit exclusif de servir la demande sur un réseau est le mode de gestion privilégié par la Commission européenne<sup>2</sup> pour restaurer l'effi-

#### PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS FOR FRENCH URBAN TRANSPORTS: AN ECONOMIST POINT OF VIEW

*Urban public transport in France are associated with the use of PPPs. Such agreements include several contractual forms corresponding to various modalities of risk management. However, other organization forms exist and deserve a special attention in times of increased competition.*

Miguel Amaral  
Stéphane Saussier  
[www.analysefinanciere.com](http://www.analysefinanciere.com)

cience du secteur et endiguer le déclin de sa part modale en Europe. Pour autant, les études académiques et les retours d'expérience indiquent très clairement que ce mode de gestion est loin d'être le plus performant en toutes circonstances, en particulier dans ce secteur.

#### DIVERSITÉ DE SCHÉMAS CONTRACTUELS

Si, à l'image d'autres pays européens (Angleterre, Suède, Danemark), la gestion déléguée du service est le mode d'organisation dominant en France, il existe une diversité de formes contractuelles utilisées par les autorités concédantes: contrats à contribution financière forfaitaire, contrat à prix forfaitaire, contrats de gérance (ou régie intéressée). Ces trois dispositifs diffèrent selon la part de risque qu'ils font supporter aux opérateurs de transport. Les autorités publiques manifestent toutefois une préférence très marquée pour les contrats les plus incitatifs, *i.e.* les contrats à contribution financière forfaitaire, qui font supporter à la fois le risque commercial et industriel au délégataire (plus de 70 % des réseaux sont gérés via ce type de contrat en France). Ces contrats ont toutefois en commun de ne pas faire porter de risques sur investissement. Les cas où l'autorité publique transfère ce risque sont rares en France puisqu'ils ne concernent que 3 % des réseaux de transport public. Ce transfert s'exerce au travers de contrats de concession d'une durée



**MIGUEL AMARAL EST ÉCONOMISTE SENIOR AU SEIN DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES (ARAF) ET MEMBRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (IAE, PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE).**

Titulaire d'un doctorat en sciences économiques à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, il conduit des recherches en économie industrielle en parallèle de ses missions à l'ARAF. Ses travaux de recherche en économie ont été publiés dans plusieurs revues académiques internationales.



**STÉPHANE SAUSSIER EST PROFESSEUR D'ÉCONOMIE ET DIRECTEUR SCIENTIFIQUE DE LA CHAIRE ÉCONOMIE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ À L'INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE LA SORBONNE.**

Ses travaux portent sur la théorie des organisations, sur les choix contractuels des entreprises et plus particulièrement ces dernières années sur les relations public-privé. Il est l'auteur d'une quarantaine de publications dans des revues et ouvrages nationaux et internationaux et d'un ouvrage sur l'économie des coûts de transaction. Pour en savoir plus : <http://www.webssa.net>

*Les propos de cet article doivent être considérés comme propres à leurs auteurs et ne reflètent en aucune manière une position exprimée par l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires.*

► beaucoup plus longue que les autres contrats (environ 30 ans pour les contrats de concession contre une durée inférieure à 10 ans pour les autres contrats). Ces contrats de concession encadrent toujours la délégation de la construction et de l'exploitation d'infrastructures de transport en commun en site propre.

### L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ

En période récente, les acteurs français des transports publics se sont saisis de la question de l'allotissement éventuel des réseaux français (i.e. le découpage du réseau en lots) pour restaurer l'intensité concurrentielle du secteur. Ce dernier est en effet marqué par une concentration forte du marché autour de quelques acteurs (Transdev, Keolis, RATP Dév, Association Agir), par un nombre moyen de candidats aux appels d'offres relativement peu élevé (1,9 entre 1993 et 2011). En 2005, les trois principaux opérateurs ont fait l'objet d'une condamnation pour cartel par

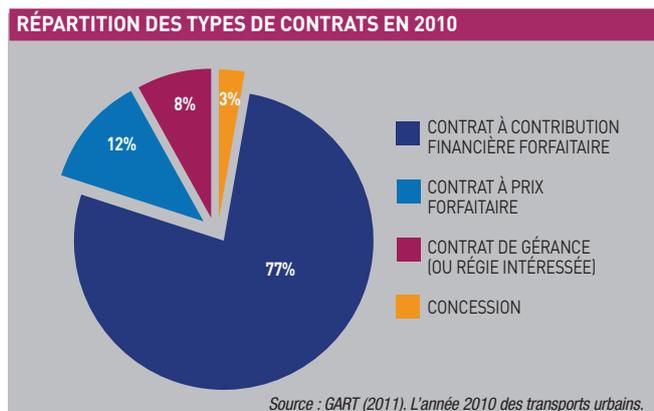
l'Autorité de la Concurrence. Si des études ont montré que l'augmentation de la concurrence<sup>3</sup> permet, sous conditions, de réduire les coûts d'exploitation, d'autres effets doivent être pris en compte.

D'une part, le découpage du réseau ne doit pas priver les opérateurs d'exploiter des économies d'échelle. En d'autres termes, le choix de la taille des contrats soumis aux appels d'offres doit résulter d'un arbitrage entre le développement de la concurrence et la recherche d'économies d'échelle. D'autre part, les études empiriques sur le secteur ont mis en avant que certains facteurs institutionnels étaient un déterminant crucial de la prévention des comportements anti-concurrentiels et, partant, du succès des PPP. Ces travaux montrent que la combinaison d'une transparence élevée de la procédure de sélection et d'un pouvoir discrétionnaire fort de l'autorité concédante est une façon efficiente d'organiser la concurrence ex ante. Si les autorités concédantes françaises dis-

**Le recours majoritaire à des contrats qui font supporter l'ensemble de risques commerciaux et industriels aux opérateurs n'est pas sans poser de problème en matière de concurrence. Cela implique une forte capacité d'expertise des autorités concédantes pour limiter l'incertitude sur l'évolution de la demande à laquelle les opérateurs font face avec ce type de contrats.**

posent d'un pouvoir discrétionnaire fort au travers du principe d'*intuitu personae* prévu par la loi Sapin (loi n°93-122 du 29 janvier 1993), le degré de transparence de la procédure reste relativement faible en France. Il semble donc y avoir ici une voie possible d'amélioration du processus d'attribution des contrats en France.

Par ailleurs, le recours majoritaire à des contrats qui font supporter l'ensemble de risques commerciaux et industriels aux opérateurs n'est pas sans poser de problème en matière de concurrence. Ceci implique une forte capacité d'expertise des autorités concédantes pour limiter l'incertitude sur l'évolution de la demande à laquelle les opérateurs font face avec ce type de contrats. Si l'autorité n'est pas en mesure de fournir des informations fines sur la demande et d'examiner avec rigueur la pertinence de chacune des offres qui lui sont soumises, attribuer ce type de contrats risque de se traduire par une intensité concurrentielle plus faible et/ou à des phénomènes de "malédiction du vainqueur" porteurs de renégociations coûteuses. Enfin, il est régulièrement mis en avant que les fortes incitations à la réduction des coûts associées à ce type de contrats soulèvent un risque d'effet adverse sur la qualité lorsqu'elle n'est pas contractualisable. Mais, comme en témoigne le succès des *quality incentive contracts* introduits dès 2001 pour le réseau de bus Londo-



## PPP ET INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES EN FRANCE

Dans le secteur du transport de personnes en France, les contrats de PPP ont également été utilisés pour le développement des infrastructures ferroviaires où trois formes de PPP ont été mobilisées :

- Le contrat de concession pour la LGV Tours-Bordeaux (SEA) ;
- Le contrat de partenariat pour la LGV Le Mans-Rennes (BPL) ;
- La maîtrise d'ouvrage publique pour la LGV Rhin-Rhône.

La maîtrise d'ouvrage publique pour la LGV Rhin-Rhône transfère à l'opérateur la seule responsabilité de la construction de l'infrastructure ferroviaire. La concession SEA et le contrat de partenariat BPL ont en commun de déléguer à l'opérateur privé la conception, le financement, la construction et l'exploitation de l'infrastructure. La concession SEA transfère en plus le risque commercial alors qu'il est porté par le concédant dans le contrat de partenariat SEA. Il s'agit de contrats de long terme : 25 ans pour le contrat de partenariat BPL et 50 ans pour la concession SEA (ces deux contrats ont été signés en 2011).

Plusieurs arguments ont été avancés pour défendre le choix de ces deux types de contrats par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique. On relèvera les deux suivants :

- Permettre au concédant de bénéficier de l'expertise technique et financière de l'opérateur privé sur l'ensemble des phases du projet (de la conception à l'exploitation) ;
- Réduire le poids du financement public dans ces projets de long terme : en apportant des fonds propres, l'opérateur privé permet (via l'effet de levier) de financer une part très significative du projet et ainsi de réduire la participation de l'État. Dans le cas de la concession SEA, les fonds propres représentent 0,8 Mds d'euros soit 10 % du coût du projet<sup>4</sup>.

Ces contrats étant encore au début de leur cycle de vie, il est encore trop tôt pour dresser un bilan solide de leurs performances. Pour autant, il est permis de soutenir que la dégradation du contexte économique et financier, qui s'accompagne d'une augmentation du coût du financement privé, rendra le recours à ces contrats moins pertinent sur un plan financier.

Miguel Amaral et Stéphane Saussier

ment contractualisable dans ce secteur. Il est toutefois nécessaire que l'autorité concédante soit en mesure de l'observer pendant l'exécution du contrat et de mettre en œuvre des dispositifs incitatifs appropriés.

Le développement fort des contrats de PPP (au sens large) dans le transport public urbain est porteur de nombreux enseignements utiles dans le cadre de l'ouverture prochaine à la concurrence du transport ferroviaire régionale de voyageurs. Ce marché, dont le poids du financement public par les régions s'éle-

vait à 3,1 Mds d'euros en 2010, est aujourd'hui exclusivement exploité par la SNCF, l'opérateur ferroviaire historique. La récente proposition de règlement de la Commission européenne (2013) ouvre la voie à une attribution concurrentielle de contrats de délégation pour attribuer des droits de servir la demande sur ce marché, exactement de la même façon que pour le transport public urbain. En 2014, cinq contrats régionaux arriveront à échéance. En 2010, ils représentaient un total de 1,5 Mds d'euros de besoins de financement ■

(1) Source : GART (2011), l'année 2010 des transports urbains.

(2) Commission Européenne (2013), proposition de règlement du parlement européen et du conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

(3) Amaral M., Saussier S. et Yvrande-Billon A. 2013 "Does Competition for the Field Improve Cost Efficiency? Evidence from the London Bus Tendering Model", *Journal of Transport and Economic Policy*, 47 (1), 17-34.

(4) Source : Alain Quinet (2012), *Les partenariats public-Privé dans le ferroviaire, Références Economiques pour le Développement durable n°22*.