

LOGIQUES ÉCONOMIQUES ET TYPES DE CONTRATS AVEC DES OPÉRATEURS PRIVÉS.
ANALYSE À PARTIR DU CAS DE LA PRODUCTION DES SERVICES DE TRANSPORT
PUBLIC URBAIN EN FRANCE.

A. Meyère

Alain MEYERE
Centre d'études des Transports Urbains
8, Ave. Aristide Briand
F-92220 BAGNEUX. FRANCE

1. INTRODUCTION

En 1988, à l'extérieur de la région parisienne, on dénombrait environ 150 réseaux de transport public urbain desservant 18 millions d'habitants. Ils employaient près de 30 000 personnes et disposaient d'un parc de plus de 10 000 autobus standard ou articulés, de 150 voitures de tramway et 400 voitures de métro. Seulement 10% de ces réseaux étaient exploités directement par les villes. Les 90% restant faisaient l'objet de contrats d'exploitation avec des sociétés extérieures de droit privé, dont 25% sont à capitaux publics majoritaires. Les réseaux de transport public sont donc le plus souvent exploités par des sociétés rattachées à des groupes privés ou para-publics. Le contrat d'exploitation n'est pas la seule forme d'articulation entre ces groupes et le service public de transport: il peut exister également des contrats d'assistance technique avec des régies municipales ou des sociétés d'économie mixte comportant le plus souvent la mise à disposition du Directeur, ainsi que des participations minoritaires au capital de ces sociétés. C'est cependant le contrat qui constitue la pièce maîtresse du modèle français d'organisation des transports publics urbains. Une analyse de ses évolutions depuis les origines permet de mettre en évidence les relations entre logique de financement du secteur, philosophie économique du contrat et types de prestations des entreprises de transport.

2. L'ORGANISATION DES TRANSPORTS URBAINS EN FRANCE, À L'EXTÉRIEUR DE LA RÉGION PARISIENNE:

2.1 Les principes:

L'organisation institutionnelle des transports publics urbains en France est décentralisée. C'est au niveau local que se prennent les décisions et qu'est assuré le financement de l'activité. Elle repose sur la séparation des deux fonctions:

- d'organisation et
- d'exécution des services.

Seule la première fait l'objet d'un monopole public local, la seconde pouvant être déléguée à des opérateurs extérieurs, publics ou privés. L'autorité organisatrice est formée par une commune (unité

administrative de base en France), ou une association de communes.

Au plan local, l'exploitation d'un réseau de transport public urbain suppose donc qu'un certain nombre de choix soient opérés ou que certaines conditions soient remplies:

a) une autorité organisatrice doit avoir été constituée: le nombre très important de communes implique le plus souvent qu'elles se soient associées pour exercer ensemble la compétence d'organisation. Les communes ont, en règle générale, le libre choix de leur mode de regroupement et de leurs partenaires. Il existe 3 formes d'associations qui se distinguent entre elles par la nature de leurs ressources et l'étendue de leurs compétences.

b) un mode de gestion du réseau doit être choisi: l'autorité locale peut exploiter elle même, en gestion directe. Elle peut aussi faire appel à un entrepreneur extérieur, public ou privé. Dans ce cas, il s'agit de gestion déléguée.

c) dans l'hypothèse où la gestion déléguée a été retenue, les relations entre l'autorité publique et le transporteur doivent être formalisées dans un contrat qui précise les règles du jeu économiques.

1.2 Les mécanismes économiques des contrats:

Le document contractuel qui lie l'autorité organisatrice et l'entreprise de transport a pour objectif d'établir le partage des responsabilités et des risques qui en découlent entre les deux partenaires. Il n'existe pas de "bon" contrat dans l'absolu, car ce n'est en définitive que la traduction des rapports, notamment économiques, qu'ils ont accepté d'établir entre eux. Il est courant de les analyser à partir des trois catégories de risques suivantes:

-risque sur l'investissement

-risque industriel sur la production du service, et en particulier son coût

-risque commercial sur les recettes

Entre le contrat dit "de concession aux risques et périls" où l'entreprise assume l'ensemble de ces trois risques, et le contrat de gérance où c'est l'autorité qui les prend en charge, il existe toute une gamme de situations intermédiaires et donc de types de contrats¹.

La thèse proposée ici est qu'il existe une relation forte entre le problème économique posé par le système de transport, le mode de financement adopté, la nature des contrats majoritairement signés et les acteurs professionnels en cause. Nous proposons d'aborder cette question à partir d'une analyse historique du secteur en France, puis d'un examen des tendances les plus récentes.

3. LES LEÇONS DE L'HISTOIRE: DES ORIGINES AU MILIEU DES ANNÉES QUATRE-VINGT:

Un examen du secteur des transports publics urbains depuis la fin du siècle dernier met en évidence quatre périodes². La phase de construction des réseaux jusqu'en 1914 est marquée par le rôle majeur des transporteurs au travers du contrat de concession. La période

suivante, de l'entre-deux guerres voit apparaître les premières difficultés économiques et l'intervention des collectivités locales dans la couverture des déficits tandis que les entreprises installées commencent à subir la concurrence du transport automobile routier. Les années soixante voient s'amorcer le déclin du secteur, déclin qui n'est enrayé qu'au prix d'une rénovation complète du cadre d'activité et d'une prise en main par les collectivités locales.

3.1. La "belle époque": la constitution des réseaux:

La période qui va de 1870 à 1914 est celle de la constitution des réseaux de transport public urbain. C'est également celle qui voit se constituer les groupes de transport, dont plusieurs des entreprises actuelles sont les héritières. Elle se caractérise par trois traits majeurs:

- le recours à la technologie du tramway électrique qui implique la création d'infrastructures spécifiques lourdes et la mobilisation de capitaux importants.
- le choix du financement privé par l'intermédiaire du contrat de concession.
- la constitution, de ce fait, d'un secteur d'activité dominé par quelques groupes puissants.

Le premier essai de tramway électrique avait été fait à Berlin en 1881 par Siemens. A partir des années 1890-1900, on voit se diffuser en France, puis se généraliser le tramway électrique qui supplante les tramways à traction animale, à air comprimé et à vapeur (1890: Clermont-Ferrand; 1892: Marseille; 1894: Le Havre, Lyon et Roubaix; 1896: Grenoble; 1897: Rouen)³.

La construction de ces réseaux a été possible grâce à la procédure de la "concession", déjà utilisée pour l'équipement du territoire en chemins de fer et dont une loi de 1880 autorise la transposition pour les voies ferrées d'intérêt local en adaptant les règles techniques (voies étroites, possibilité de s'implanter sur la voirie). Le principe financier de la concession, que l'on retrouve parmi les techniques de financement actuelles sous le nom de "financement de projet", prévoit que le concessionnaire réunisse les financements nécessaires au premier investissement, puis assure, grâce aux recettes d'exploitation, les dépenses d'exploitation, le service de la dette et la rémunération des capitaux investis. Au terme du contrat, d'une durée suffisamment longue, il est prévu que l'infrastructure revienne au concédant.

Parmi les conséquences de l'électrification, outre une meilleure qualité de service, figure la constitution des groupes de transport par l'acquisition successive de concessions dans des villes différentes. Comme le fait remarquer Dominique LORRAIN, le volume des capitaux nécessaires fait que les sociétés qui se constituent dans la deuxième moitié du XIX^e siècle "ne sont en aucun cas de petites sociétés familiales travaillant à la marge du développement capitaliste de cette période"⁴. Au contraire, les entreprises qui se créent au début se rattachent au capitalisme bancaire (la "haute banque"); elles sont suivies rapidement par des compagnies "liées cette fois à la bourgeoisie industrielle actionnée" et plus particulièrement aux

industries électriques. En effet, la création d'une ligne ou d'un réseau de tramway nécessite la mobilisation d'un capital important et la prise d'un risque hors de portée des petits exploitants individuels. En outre, il existe à l'époque de nombreux enjeux industriels liés à cette création : matériel roulant, infrastructures et fourniture de courant électrique. L'industrie électrique (fourniture de matériel ou d'énergie) va donc s'impliquer dans le développement des tramways électriques et en 1907, on dénombre plus de 80 réseaux équipés de tramways, de taille très variable d'ailleurs (de Sète ou Lorient à Paris en passant par Toulon ou Saint-Etienne). GAMBET fait remarquer que l'enjeu industriel ne se limite pas au tramway mais que sa mise en place dans une ville est en fait un excellent moyen de développer la fourniture d'électricité et de matériel électrique à d'autres utilisateurs à partir des installations de production et de distribution d'énergie destinées au départ du tramway.

En 1907, d'après Emmanuel GAMBET, 5 groupes détiennent 70% des réseaux des villes de plus de 100 000 habitants, mais ils sont peu représentés dans les villes plus petites où ils n'occupent que 22% du marché. On trouve déjà parmi eux les EEI (Exploitations Electriques et Industrielles, l'ancêtre de Transexel), la CGFTE, et l'Omnium Lyonnais qui se transformera en SCEI, puis en CGEA. Les capitaux belges sont prépondérants. En 1912, le nombre total de voyageurs transportés s'élève à 728 Millions.

Le pouvoir des autorités publiques de passer un contrat de concession, ou pouvoir concédant, peut être confié aux communes ou au département et la loi ne prévoit pas de monopole pour les communes urbaines, ce qui rend possible les concurrences au sein d'une même agglomération, et notamment aux franges, et les rivalités d'autorités. La période se termine par une redéfinition du cadre réglementaire. Un texte de 1913 va servir de référence à la période suivante.

3.2. L'entre-deux guerres: l'apparition des déficits et le début de la concurrence du transport automobile

Cette période est marquée par l'inadaptation du cadre réglementaire initial aux évolutions de l'environnement. Les formules contractuelles renouvelées à la fin de la période précédente vont devoir être adaptées aux nouvelles contraintes économiques.

Le texte de 1913 devait envisager la situation au terme de la concession, lorsque l'infrastructure serait devenue propriété du concédant. Il prévoyait donc à côté des concessions toujours en vigueur, la gestion directe ainsi qu'un nouveau mode de gestion délégué, "l'affermage" (exclu, cependant, en cas de création d'un réseau). Cette formule permet aux entreprises déjà installées et ayant donc une expérience, de rester présentes en exploitant les infrastructures existantes. Elle prévoit, en effet que l'entreprise se rémunère sur les recettes et paie une redevance à l'autorité (une sorte de loyer) en contrepartie. Le texte repose sur l'hypothèse que des déficits éventuels ne sauraient être que provisoires et prévoit, au delà d'un certain seuil de rémunération des actionnaires, un partage des bénéfices entre autorité publique concédante et entreprise

concessionnaire. Pour ce qui est du financement de l'investissement, les collectivités locales ont la possibilité d'y participer et de toucher les bénéfices correspondants. Enfin, le texte s'applique aux voies ferrées d'intérêt local et ne concerne donc pas d'éventuels transports routiers. En matière de pouvoir concédant, ce texte accorde la prépondérance au département et n'introduit toujours pas l'idée d'un monopole en agglomération.

Il va se révéler inadapté aux problèmes de l'époque. En premier lieu, les déficits tenus pour exceptionnels vont se révéler durables en raison de la crise économique de l'après-guerre et des années trente. Les entrepreneurs étaient faiblement incités à réinvestir, puisque les installations fixes revenaient aux collectivités ce qui n'était pas le cas des propriétés immobilières. L'enjeu industriel s'est estompé puisque les équipements électriques ont été installés dans les villes et déjà le groupe Thomson va se désengager progressivement du secteur au profit de la CGFTE avec laquelle existait des accords de coopération antérieurs. Les industriels vont donc être conduits à ne pas procéder à la modernisation de l'outil de production et à rechercher des formules de rémunération indépendantes le plus possible du solde d'exploitation: c'est l'apparition de la "régie intéressée". Dans ce type de contrat, l'entreprise est rémunérée, non plus par le solde d'exploitation, mais par l'autorité concédante selon une formule paramétrique comportant généralement une partie fixe dépendant du volume d'activité et une partie variable prenant en compte dépenses et recettes.

Ainsi que le souligne Jean-Marc OFFNER, "le déclin du tramway commence en fait dès 1918"⁵. A côté des entreprises de tramway, réglementées par le texte de 1913, les transporteurs routiers qui vont faire leur apparition à la fin des années 20 sont libres d'opérer: puisqu'il n'y a pas de voie ferrée, il n'y a pas de concession. La concurrence qui s'exerce, en particulier en périphérie, mais aussi sur des lignes en secteur dense aura pour conséquences de limiter les tramways aux parties centrales et donc de ne pas tirer partie d'éventuels effets structurants sur l'urbanisation. Il en résultera également la mise en place d'une réglementation relative à la concurrence rail-route par décret de 1934, modifié en 1936. Cette réglementation confie au département la gestion des autorisations d'exploitation.

Elle n'a pas conduit à la disparition des entreprises exploitant de tramways. En effet, ces dernières vont rechercher, par le biais d'accords, à limiter la concurrence avec les nouveaux venus. De plus, leur éviction aurait rendu nécessaire des indemnités coûteuses et une substitution immédiate de technologie qui aurait posé problème aux autorités. Par contre, certains réseaux urbains commencent à se doter de flottes d'autobus ou de trolleybus. Les mêmes groupes détiennent encore en 1936 65% des réseaux des villes de plus de 100 000 habitants. Même si l'on peut déceler l'amorce d'un repli, le secteur se caractérise par une grande stabilité, en raison notamment de la durée des contrats qui atteint fréquemment 50 ans. Les mouvements qui affectent les réseaux de transport collectif sont rares et ont lieu le plus souvent au niveau des groupes qui les contrôlent comme par exemple le rapprochement entre la CGFTE et Thomson suivi du désengagement de ce

dernier au profit de la première. Le tableau suivant permet d'apprécier l'importance relative des différents groupes durant cette période.

	% de réseaux contrôlés		% de marché exprimé par la population desservie	
	1907	1936	1907	1936
EEL	39	38,8	32	29
CGFTE	17,9	20,4	30	28,2
Omnium Lyonnais	17,9	12,2	10,7	8,8
STCRP	0	6,1	0	7,6
Empain	10,7	12,2	11,3	13,3
Divers Belges	14,3	10,2	15,2	13

En termes de marché des déplacements, la situation reste favorable puisqu'en 1927, les réseaux de tramways transportaient 928 Millions de passagers, près de 30% de plus qu'en 1912.

Au terme de cette période, on se trouve en présence de deux secteurs d'activités relativement distincts: celui du transport urbain de personnes, concentré et dominé par quelques groupes, et celui du transport interurbain où la faiblesse des capitaux nécessaires au premier établissement a autorisé l'entrée de toutes les catégories de sociétés, depuis les entreprises artisanales possédant moins de 10 véhicules jusqu'aux filiales de constructeurs automobiles comme Renault ou Citroën.

3.3. L'après-guerre: le déclin

Comme la précédente, cette période se caractérise par l'inadaptation du cadre réglementaire à l'environnement économique. Elle ne va en réalité se révéler que progressivement et le déclin proprement dit n'apparaîtra véritablement que dans la deuxième partie des années soixante: la fréquentation des réseaux de Province connaît son maximum en 1964 avec 1 130 Millions de voyages et ne va cesser de décroître par la suite pour atteindre son plancher en 1971 avec 880 Millions de voyages.

L'activité des réseaux avait été très perturbée par la guerre: les destructions ou l'interruption du fonctionnement avaient favorisé le passage au trolleybus ou à l'autobus dans certains réseaux et le transfert de certaines exploitations à des structures locales: la ville de Marseille reprend en gestion directe le réseau exploité précédemment par la CGFTE à Marseille et constitue la RATVM; la TREC, transporteur routier local, la supplante à Orléans. Certaines sociétés comme la CFT et la STAM naissent à cette époque de reconstruction.

Sur le plan réglementaire, le décret sur la coordination rail-route de 1949 introduit pour la première fois la distinction entre transports

urbain et interurbain en introduisant la notion de "périmètre urbain" fondé sur la continuité du domaine bâti. Il n'y a cependant toujours pas de concordance entre le périmètre de l'autorité responsable des transports urbains et le "périmètre urbain" défini précédemment. Un autre élément important va être lourd de conséquences sur le plan économique: les tarifs des transports publics, comme de nombreux autres prix en France, vont être encadrés à partir de 1945. Concrètement, ils ne seront pas autorisés à évoluer librement et seront contraints d'augmenter moins vite que les coûts.

Les deux groupes de transport urbain les plus importants ont été très éprouvés par la guerre et les difficultés qui ont suivi: les EEI ne gèrent plus que 6 réseaux contre une vingtaine auparavant, et la CGFTE 5 contre 10. Cependant, la concurrence de la voiture particulière se faisant encore peu sentir, les contrats qui sont renouvelés durant les années cinquante sont pour la plupart "aux risques et périls".

Ce n'est vraiment qu'au cours des années soixante que la concurrence de la voiture particulière va s'exercer, non seulement comme mode de transport de substitution pour les usagers en même temps que le niveau de vie s'élève, mais comme solution "normale" aux problèmes de mobilité urbaine pour tous les intervenants et notamment les pouvoirs publics, aux plans national et local. L'équilibre économique des exploitations se révèle de plus en plus précaire et l'on assiste à la signature d'avenants aux contrats existant qui prévoient des compensations pour obligation de service public (réductions tarifaires à certaines catégories d'usagers, extension de lignes). L'esprit du "risques et périls" est respecté, mais le recours aux fonds publics se généralise. La précarité économique de l'activité se traduit par le non-renouvellement du parc qui vieillit, tandis que les dernières lignes de tramway encore en fonctionnement sont abandonnées, à l'exception de trois d'entre elles.

La fin de cette période voit se dessiner le désengagement capitaliste des groupes de transport. Ce désengagement prendra deux formes: l'abandon pure et simple de l'activité par la vente du capital des sociétés à d'autres groupes et le transfert de propriété des moyens de production (matériel roulant et installations fixes) aux autorités locales. Dans ce dernier cas, on va assister à la transformation du contenu même de l'activité. Ces deux attitudes se concrétiseront lors de la période suivante.

3.4. Après 1970: le renouveau et l'appropriation par les collectivités locales.

La période est celle de la transformation radicale du mode de gestion du secteur. La caractéristique majeure de cette époque est la prise en charge financière du secteur par les autorités publiques.

Le modèle dont les principes ont été exposés plus haut se met en place avec la reconnaissance du rôle prééminent des collectivités locales. L'institution d'une ressource affectée, le Versement-Transport, payée par les entreprises de plus de 10 salariés et prélevée par les autorités organisatrices elles-mêmes permet une injection massive d'argent public. Cet apport aura pour conséquence le rattrapage

A. Meyere

en niveau de l'offre et de la fréquentation. En 15 ans, de 1973 à 1988, l'offre augmente de plus de 70% en Province et l'usage de près de 60%. La fréquentation s'établit aujourd'hui à plus de 1 600 Millions de voyages.

Les contrats qui lient les autorités et leurs transporteurs entérinent le fait que ces derniers fournissent essentiellement des prestations de gestion (management). L'outil de production devient propriété des autorités organisatrices qui réalisent les investissements. Le contrat dit "de gérance" se généralise. C'est un contrat de courte durée (3 à 5 ans), où le transporteur fait les dépenses et encaisse les recettes pour le compte de l'autorité. Il reçoit pour ce faire une rémunération tenant compte de la qualité de la gestion. De fait, en 1984, sur les 101 réseaux les plus importants à l'extérieur de Paris, seulement 6 d'entre eux, localisés dans de petites villes, sont exploités aux risques et périls. 11 sont gérés directement en régie et dans tous les autres la rémunération du transporteur provient de l'autorité. Parmi ces derniers, la gérance a été la forme de contrat la plus fréquemment retenue (70%).

Le contenu professionnel de l'activité s'est trouvé profondément modifié. N'assumant que de faibles risques industriels (l'investissement est à la charge des autorités) et commerciaux (les tarifs sont fixés par l'autorité publique), les gérants sont en fait les intermédiaires entre le pouvoir politique et les clients consommateurs d'une part, et les salariés producteurs d'autre part.

En matière de société d'exploitation, la grande nouveauté a été constituée par le recours à la formule de la société d'économie mixte (S.E.M.), société de droit commercial privé, mais dont le capital social est détenu en majorité par l'autorité organisatrice locale. Le rôle croissant de cette dernière en matière de financement l'a conduite dans certains cas à souhaiter s'impliquer de manière plus étroite dans le contrôle et la conduite du développement de son réseau. La formule de la régie directe est souvent apparue comme inadaptée, tandis que la SEM semblait présenter tous les avantages d'une gestion privée sans ses inconvénients (et vice-versa).

Deux groupes de transport apparaissent comme les principaux bénéficiaires de ces évolutions: Transexel et la SCET. Transexel a joué un rôle d'impulsion majeur et le nombre de réseaux urbains qu'il contrôle passe de 8 en 1964 à 20 en 1977 et à 34 en 1986. La SCET est une filiale de la Caisse des Dépôts, organisme financier public et principal banquier des communes. Créée en 1956, la SCET avait expérimenté la formule dans de nombreux domaines: sociétés d'autoroutes et sociétés d'aménagement urbain (soixante-trois selon Dominique LORRAIN). Le fait que la Caisse des Dépôts participait à la gestion du FDES (Fonds de développement économique et social) auprès duquel les collectivités locales se procuraient des financements à taux bonifiés a pu jouer un rôle favorable dans cette évolution même si l'association avec la SCET n'a jamais donné lieu à un traitement privilégié. Les réseaux de transport que la SCET anime passent de 3 à 10 au cours des années 70 et atteint 18 en 1986. Face à ce développement, les réseaux indépendants à majorité publique (SEM ou régies) ressentent la nécessité de se concerter et créent l'association AGIR afin de se

concerter et d'échanger leur expérience face aux groupes. On assiste de plus à la prise de contrôle progressive par la Générale des Eaux, premier groupe privé de services aux collectivités locales (eau, assainissement, collecte des déchets,...etc..) d'une partie des entreprises prestataires⁶.

L'entrée en force des collectivités locales dans la gestion du secteur trouve son prolongement par la création d'une association nationale des autorités organisatrices, le GART, qui concrétise l'existence d'un nouvel acteur institutionnel à côté de l'Etat et des entreprises de transport.

Sur le plan des modes d'exploitation le renouveau s'accompagne du recours à l'électronique (SAE) et aux développements de modes lourds (Métros, Val, Tramway, Autobus articulé)

4 LES TRANSFORMATIONS EN COURS:

La fin des années 80 paraît marquée par des évolutions visant à accroître les responsabilités des opérateurs de transports. D'un côté, il s'agit de retrouver un lien entre les rémunérations et le résultat d'exploitation, d'autre part de tirer un meilleur parti de leurs capacités en matière d'ingénierie financière.

4.1. Accroître les responsabilités et les risques des entreprises:

Les nouveaux contrats passés depuis quelques années sont de moins en moins souvent des contrats de gérance. Ils visent à faire assumer le risque industriel de production et, dans une large mesure, le risque commercial, par les entreprises.

Deux types de contrats illustrent cette évolution. A Lyon, deuxième agglomération française par la taille après Paris, le contrat signé en 1986 entre le SYTRAL, Autorité Organisatrice et la société prestataire SLT est qualifié de convention dite "de gestion des dépenses à prix forfaitaire avec intéressement aux recettes du trafic". L'offre et le tarif étant définis par SYTRAL, SLTC met en oeuvre les moyens nécessaires pour produire et vendre cette offre, s'engage sur un coût forfaitaire et reçoit un intéressement sur les recettes.

Dans plusieurs agglomérations plus petites, des contrats "aux risques et périls avec subvention forfaitaire" intègrent aux recettes une subvention d'équilibre forfaitaire sur la durée du contrat. L'entreprise a la responsabilité des charges et des autres recettes commerciales et fait son affaire de l'équilibre économique d'exploitation. Un tel type de contrat suppose la liberté tarifaire et ne s'oppose pas à ce que l'exploitant reçoive des compensations financières en contreparties d'obligations de service public (tarifaires ou d'exploitation).

4.2. Faire face aux investissements:

L'ouverture de la première ligne de métro automatique de Lille en 1982, suivie de celles des tramways de Nantes (1985) et de Grenoble (1987) a aiguisé l'intérêt des acteurs locaux pour les modes de transport ferrés en site propre. De nombreux projets sont à l'étude, et

pour certains déjà décidés (premières ligne de VAL à Toulouse, Bordeaux, nouvelles lignes de tramway à Grenoble et Nantes). La question du financement de ces projets se pose dans un contexte de rareté de l'argent public et de stagnation du produit du versement-transport. Au même moment, deux réalisations vont avoir un "effet détonateur" dans le milieu professionnel: le tunnel sous la Manche et la desserte de l'aéroport d'Orly par la société Orlyval. Dans les deux cas, on retrouve la logique économique des origines selon laquelle un groupe d'investisseurs réalise une infrastructure et en assure l'investissement moyennant un contrat de concession.

A l'instar du montage utilisé pour la desserte d'Orly, le montage financier du projet de tramway de Reims envisage d'associer au sein d'un groupement concessionnaire entreprise de travaux publics, fournisseurs de matériel roulant, société locale d'exploitation et société financière. Afin d'assurer la viabilité économique du projet, il est prévu d'intégrer en temps que recette une subvention forfaitaire de l'autorité organisatrice et pour le reste de recourir à la technique classique du "financement de projet". Dans le cas des nouvelles infrastructures de transport en site propre de Grenoble et Toulouse, les montages retenus sont plus complexes, s'apparentant à la fois à la fourniture clé en main et à la fourniture de services financiers.

4.3. Nouveaux acteurs professionnels:

Alors qu'au cours de la période précédente, le gestionnaire de réseaux s'était imposé grâce à ses qualités commerciales pour affiner et distribuer un produit défini par la puissance publique, il semble, à l'occasion de la construction de nouvelles infrastructures, perdre sa prééminence au profit de prestataires aux compétences plus étendues et plus "industrielles" (ingénierie technique et financière, capacités à mobiliser des capitaux ou à assumer des risques). De nouveaux acteurs privés font leur entrée sur le marché: entreprises de travaux, banquiers, industriels du matériel roulant⁷. Ce nouveau mode d'intervention du secteur privé, apparemment proche de celui des origines ne trouverait à s'appliquer que sur un segment du marché: celui des métropoles régionales qui attendent la mise en oeuvre d'un site propre lourd. Il a pour conséquence notable un retour aux contrats de longue durée (plusieurs dizaines d'années). Pour les acteurs déjà présents, il y a là un défi majeur: seront-ils en mesure d'assurer la pérennité de leur activité en faisant évoluer le contenu de leurs prestations?. Ce modèle peut-il coexister, et comment, avec le modèle de la gestion déléguée pratiqué ailleurs dans l'agglomération ou dans les autres villes?

4.4. Cohérences/incohérences:

L'histoire des transports publics urbains en France a donc comporté deux phases d'expansion encadrant deux phases de stagnation ou de récession.

Schématiquement, on pourrait dire que la première époque correspond à la logique de l'économie libérale. Ce sont les entreprises qui se

voient confier la responsabilité d'équiper les villes en transport et ce sont elles qui ont l'initiative, le pouvoir concédant pouvant s'assimiler à un pouvoir d'autorisation. Le financement repose sur les seuls utilisateurs directs. Toutefois, les entreprises en place n'étant que faiblement incitées à réinvestir et à moderniser les exploitations, les collectivités locales seront appelées à les relayer au cours de la deuxième période.

Cette deuxième période se caractérise par un cadre réglementaire inadéquat correspondant à des exploitations bénéficiaires par tramway, alors que les premiers déficits apparaissent et que la concurrence sauvage de l'autocar commence à s'exercer. Cette situation contribue au vieillissement des installations dont un grand nombre ne survivra pas à la deuxième guerre. Tout en consacrant définitivement la séparation urbain/interurbain, la période de l'immédiat après-guerre n'apporte que peu de changements réglementaires à la précédente. L'illusion entretenue par la restauration temporaire des bénéficiaires disparaît rapidement en même temps que s'impose à nouveau le constat d'inadaptation du cadre réglementaire.

La période de la décennie 75-85, comme la première, a une forte cohérence interne. Elle repose sur le principe de l'intervention publique locale et du financement par les bénéficiaires indirects. La constitution d'un monopole public du transport au niveau des agglomérations et la décentralisation des décisions ont permis au secteur de retrouver son dynamisme.

Les évolutions en cours risquent-elles de porter atteinte à la cohérence de l'organisation du secteur sont-elles susceptibles de l'accroître?

Le mode de financement de l'activité apparaît comme l'élément majeur autour duquel s'organise cette cohérence, avec pour conséquence le fait que le système repose sur un ensemble de subventions croisées et de péréquations entre lignes "rentables" et lignes moins "rentables", entre bénéficiaires indirectes et utilisateurs directs, ...etc, les collectivités publiques étant chargées d'assurer cette régulation. Dans ces conditions, un retour au mode de financement de la première période pour la construction des nouvelles lignes de transport en site propre ne risque-t-il pas de déstabiliser le système? soit en portant atteinte à l'unicité des réseaux, soit en transférant au groupement concessionnaire des responsabilités qui sont du ressort des collectivités locales.

De la même façon, les possibilités offertes par les cartes à microprocesseurs de moduler les tarifs pourraient conduire certains à mettre en place des tarifs qui reflètent le plus directement les coûts et non la qualité du service offert. Là encore existent des risques de dé-péréquation et donc de remise en cause de la logique profonde du système actuel.

D'un autre côté, toute évolution vers une autorité unique d'agglomération en matière de déplacements va dans le sens d'une plus grande cohérence du système. Les entreprises de transport public ont-elles intérêt à appuyer et même précéder ce mouvement en étendant leur activité à la gestion des autres modes de déplacement? Une telle

évolution n'est-elle pas plus facile dans les villes moyennes et petites que dans les grandes?

5. CONCLUSION:

L'examen des évolutions passées et des tendances les plus récentes permet de mettre en évidence le lien entre la logique économique qui préside au recours à des opérateurs extérieurs et la nature des entreprises concernées (entreprises liées à la production de l'énergie et des équipements électriques, ou au secteur des travaux publics; organismes financiers; sociétés de management, ...etc). Elle permet aussi d'associer à ces logiques des types de relations contractuelles spécifiques qui précisent le partage des risques et des responsabilités entre partenaires.

Comment qualifier le système français? Le terme qui pourrait le mieux lui convenir, avec toute son ambiguïté, est celui de "mixte". C'est un système souple, qui s'adapte à des contextes politiques et économiques locaux très divers. Il repose non pas sur une régulation autoritaire, mais contractuelle qui permet de faire évoluer facilement le niveau d'implication des autorités publiques. Sur le plan des activités, il a permis l'émergence, à côté des fournisseurs bien connus des collectivités publiques que sont les fabricants de matériel, les entreprises de travaux et les sociétés d'ingénierie, d'une autre catégorie de prestataires: le gestionnaire de service public⁸. Ce métier ancien et spécifique au cas français recouvre des domaines aussi divers que les transports publics, la collecte et le traitement des déchets urbains, la distribution d'eau, ou la gestion de réseaux locaux de télévision par câble. Peut-il trouver à s'exporter, en particulier dans les pays développés à la recherche de nouvelles dynamiques de gestion des services publics locaux?

REFERENCES

¹ Bastard, Ph., (1988), "Analyse des différentes philosophies économiques dans les contrats d'exploitation" et Domenach, O., (1988), "La gestion des transports publics et les rapports contractuels" in "Les Cahiers du CNEPT" n° 26

² Boyer, S. et Gambet, E., (1980), "Contribution à l'analyse des relations firmes-environnement. Application aux transports collectifs urbains en France". Université d'Amiens. Thèse de doctorat de 3ème cycle.

³ Robert, J., (1974), "Histoire des transports dans les villes de France". Chez l'auteur.

⁴ Lorrain, D., (1981), "Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation" in "Annales de la recherche urbaine n° 13"

A. Meyere

⁵ Offner, J. M., (1988), "La disparition des tramways en France" in "Chemins de fer" n° 388 Janvier-Février 1988

⁶ Meyère, A., (1987), "Groupes privés et semi-publics de transport en France" Communication au PTRC . 15th Summer annual meeting.

⁷ Lassave, P. et Meyère, A. (1987), "Politiques de transport urbain: le cas des villes de province dans la décennie 75-85" Communication au séminaire RATP "Crise de l'urbain. Futur de la ville" Cerisy

⁸ Lorrain, D., (1986), "L'industrie des réseaux urbains en France" in "Revue d'économie régionale et urbaine"