

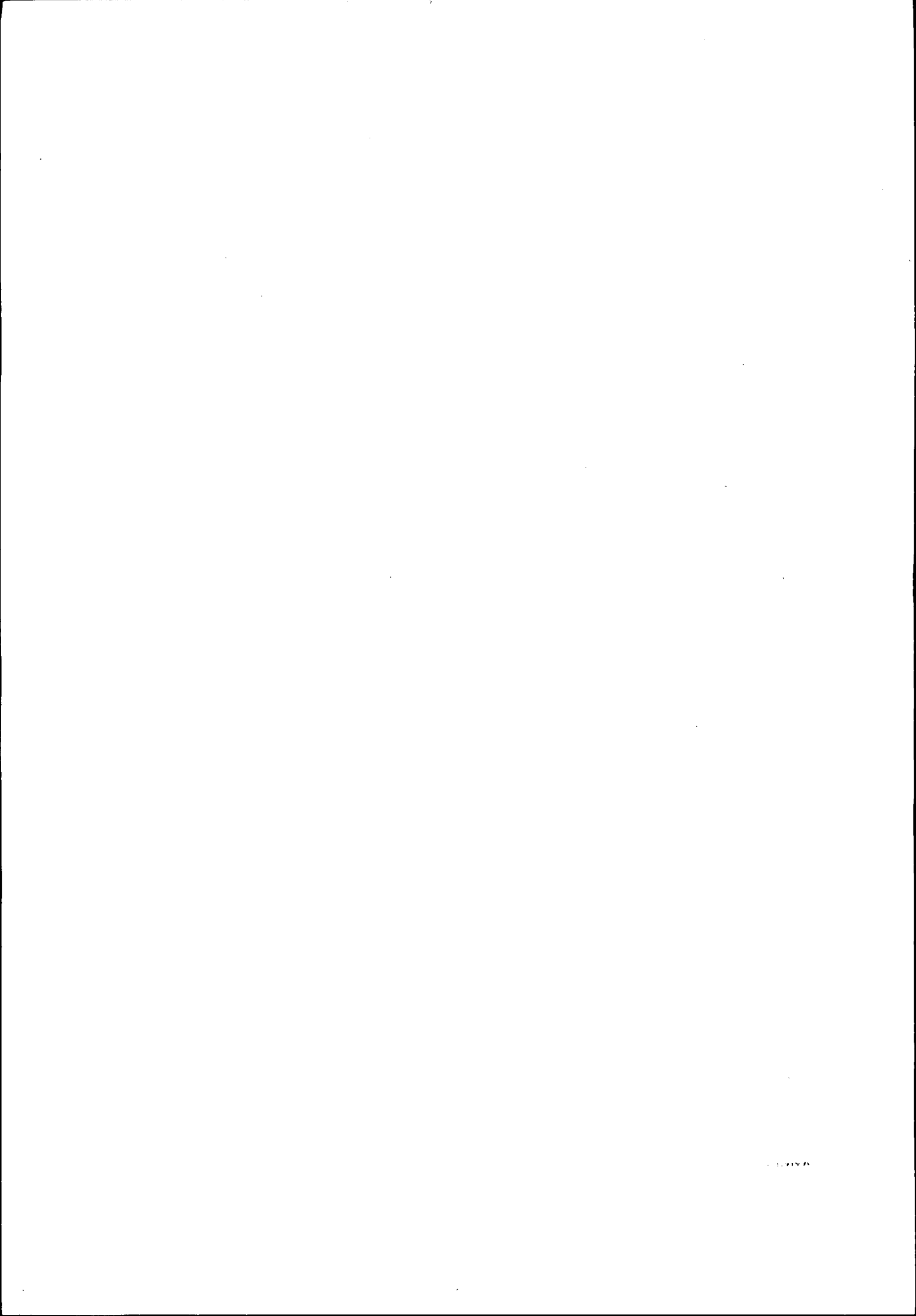
Les concessions de transport public en zone urbaine

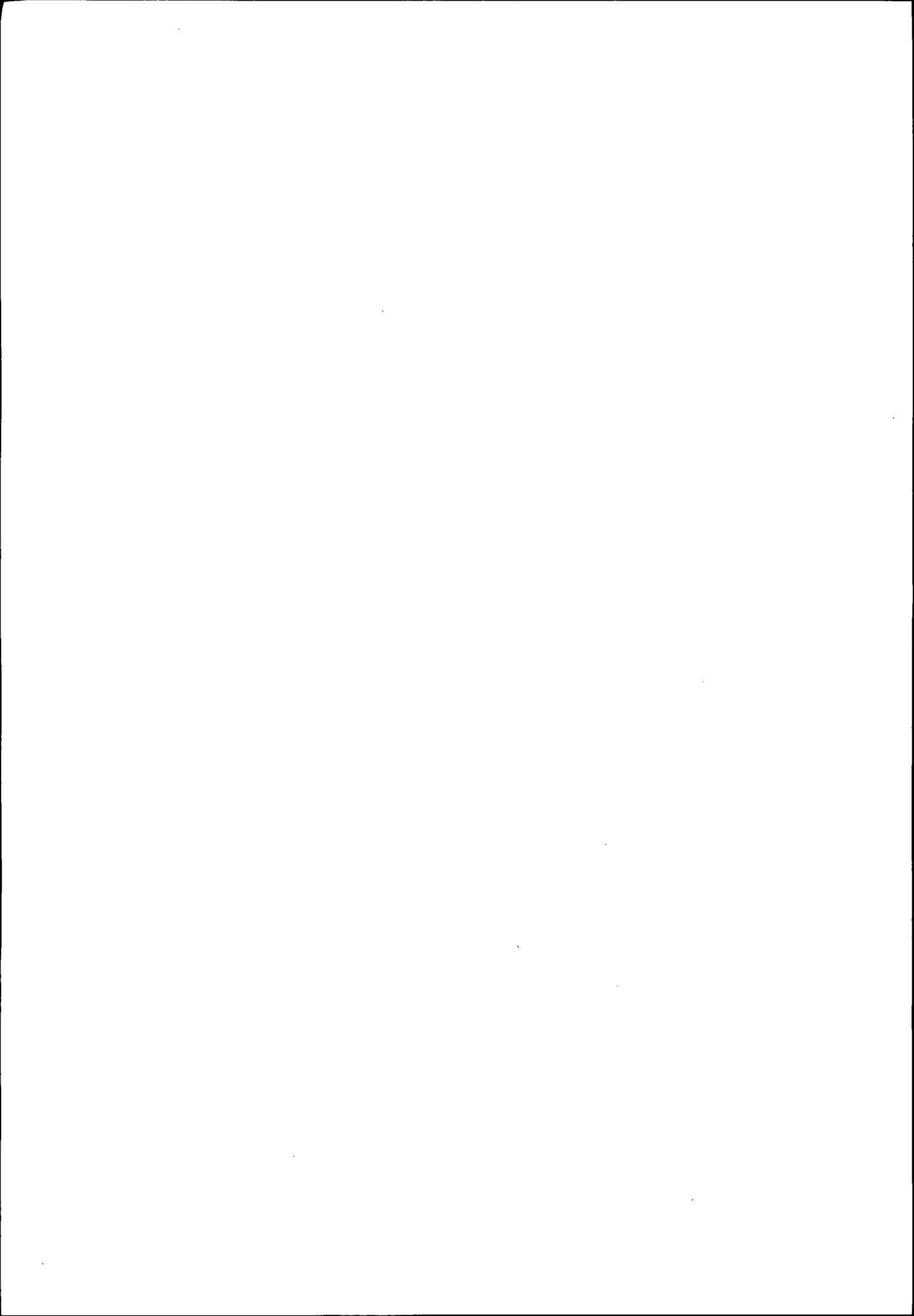
Rapport intérimaire du Groupe de travail du C.N.T.
[mission ministérielle du 22 octobre 1993]

Président : Claude ABRAHAM
Rapporteur : Sylvie BOURRIER

Novembre 1994

CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS - 34, avenue Marceau 75008 PARIS
Téléphone : (1) 47 23 01 25 ∞∞∞∞ Télécopie : (1) 47 20 39 22





Les concessions de transport public en zone urbaine

Présentation du rapport

Bien qu'il porte théoriquement sur la totalité des concessions de transport public en zone urbaine, le rapport ne traite en fait que de celles d'entre elles qui semblent poser aujourd'hui le plus de problèmes, ou en tout cas susciter le plus d'interrogations, à savoir les concessions relatives aux transports en commun en site propre.

Par ailleurs, le rapport ne répond que très partiellement à la question qui était posée par le ministre :

"évaluation de l'efficacité de la formule par rapport aux autres systèmes de maîtrise d'ouvrage des investissements et de délégation de l'exploitation"

Il est apparu, en effet, que les choix en faveur ou contre les concessions de transport public faisaient l'objet de positions doctrinales fortes.

Il est également apparu que nous manquions d'expérience et de recul pour juger de l'efficacité de la concession par rapport à d'autres modes de financement et de gestion.

Il a également été noté que l'inexistence de base de données ne permettait pas d'effectuer des comparaisons sérieuses.

Cela étant, le rapport s'est risqué à donner une liste rapide des avantages et des inconvénients de ce mode de financement et de gestion.

On peut résumer ainsi ses principales conclusions :

① Le recours à la concession semble de nature à simplifier la gestion politique des projets, et en tout cas, à mettre ceux-ci, partiellement du moins, à l'abri des aléas politiques et des remises en cause trop fréquentes des options prises.

② Le recours à la concession permet de connaître rapidement les conséquences financières des options politiques.

③ La concession est avant tout un mode de débudgétisation. Encore faut-il noter que la libération de la charge des collectivités est assez largement apparente, dans la mesure où les recettes d'exploitation ne permettent pas de couvrir les charges d'exploitation ce qui implique que les coûts d'investissement soient pris en charge par les collectivités.

II

④ Cette débudgétisation entraîne des surcoûts de financement, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle entraîne un surcoût total du projet, tant s'en faut.

⑤ En effet, les surcoûts financiers ont des contreparties qui tiennent à un certain nombre d'éléments :

- la clarification des responsabilités et le frein aux dérives
- l'économie des moyens humains des collectivités concédantes
- la possibilité d'une intégration poussée de la conception, de la réalisation et surtout de l'exploitation
- une responsabilisation accrue des différents intervenants
- des règles de gestion des contrats plus souples que celles qui découlent des contraintes administratives
- un partage des risques négocié, mais surtout une réduction des risques globaux et une visibilité accrue pour la collectivité.

Le rapport propose quelques voies d'amélioration du système, dont les principales sont les suivantes :

a) Avant de se poser le problème du partage de risque, il est essentiel de réduire les risques et les coûts.

- par, sinon un appel à la concurrence, du moins la mise en compétition de différents projets possibles, pour laquelle on pourrait sans doute s'inspirer des concours qui sont courants en matière de projets architecturaux ;

- il apparaît indispensable qu'un avant-projet détaillé soit effectivement mis au point par l'une des parties (soit le concédant, soit le concessionnaire pres senti), avant signature du traité de concession, à condition que l'APD réalisé par l'une des parties contractantes soit audité de façon approfondie par l'autre, de telle sorte qu'il ne soit pas contesté ;

- enfin, il est nécessaire que le traité de concession soit signé définitivement le plus tard possible. Une suggestion serait, par exemple, de ne le finaliser qu'après obtention de la déclaration d'utilité publique du projet.

b) La concession est un partenariat de longue durée. Il n'est de bon partenariat qu'entre égaux. Il est donc nécessaire que le concédant se dote, soit directement, soit indirectement, de moyens de contrôler le concessionnaire, tant dans la phase d'études et de travaux que pendant la phase d'exploitation. Il est également nécessaire que le concessionnaire fasse parvenir au concédant des documents périodiques permettant de suivre de près l'évolution financière du projet.

c) La concession de transport public suppose, en toute hypothèse, l'intervention de ressources budgétaires publiques importantes, soit initialement, soit en cours de projet. Ceci entraîne deux conséquences importantes:

- la première, c'est la nécessité de parler vrai, et de ne pas laisser croire que la collectivité, grâce au financement extérieur du projet, est déchargée de ses obligations ;

• la seconde, c'est que si des subventions initiales sont prévues, il serait préférable qu'une partie de celles-ci prennent la forme d'avances remboursables, ou de prêts subordonnés, plutôt que de subventions définitives.

d) Le rôle de l'exploitant est essentiel. Il apparaît indispensable qu'il soit présent, et fortement présent, dès la conception du projet, de façon à ce que celui-ci soit conçu de telle sorte que l'exploitation en soit optimisée, et le coût total (investissement et fonctionnement) rendu le plus bas possible.

Dans bien des cas, l'exploitant existant du réseau de transport, avant le lancement d'une liaison nouvelle est considéré comme incontournable. Cette "obligation" pourrait, être parfois reconsidérée.

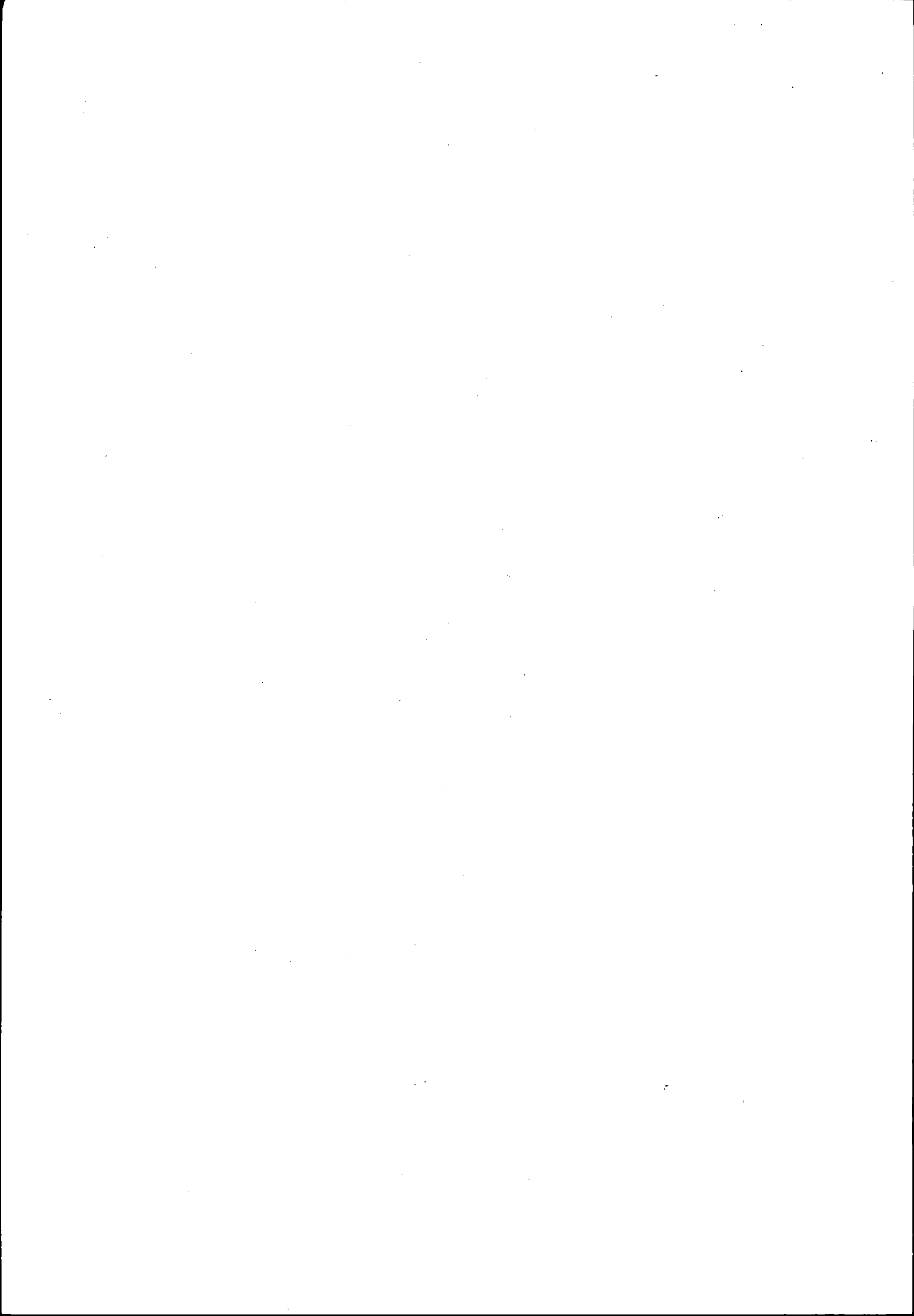
e) Délégation de service public ne signifie pas abandon : la collectivité concédante doit demeurer effectivement présente tout au long de l'évolution du projet, et s'en donner les moyens.

f) En toute hypothèse, il apparaît nécessaire de faciliter le travail des concessionnaires présents ou futurs en leur fournissant des informations techniques, juridiques, et financières sur les autres projets, les autres réseaux, en France ou hors de France. Il semble qu'une base permanente de données devrait être constituée, peut-être par l'Etat, en coopération avec les professionnels.

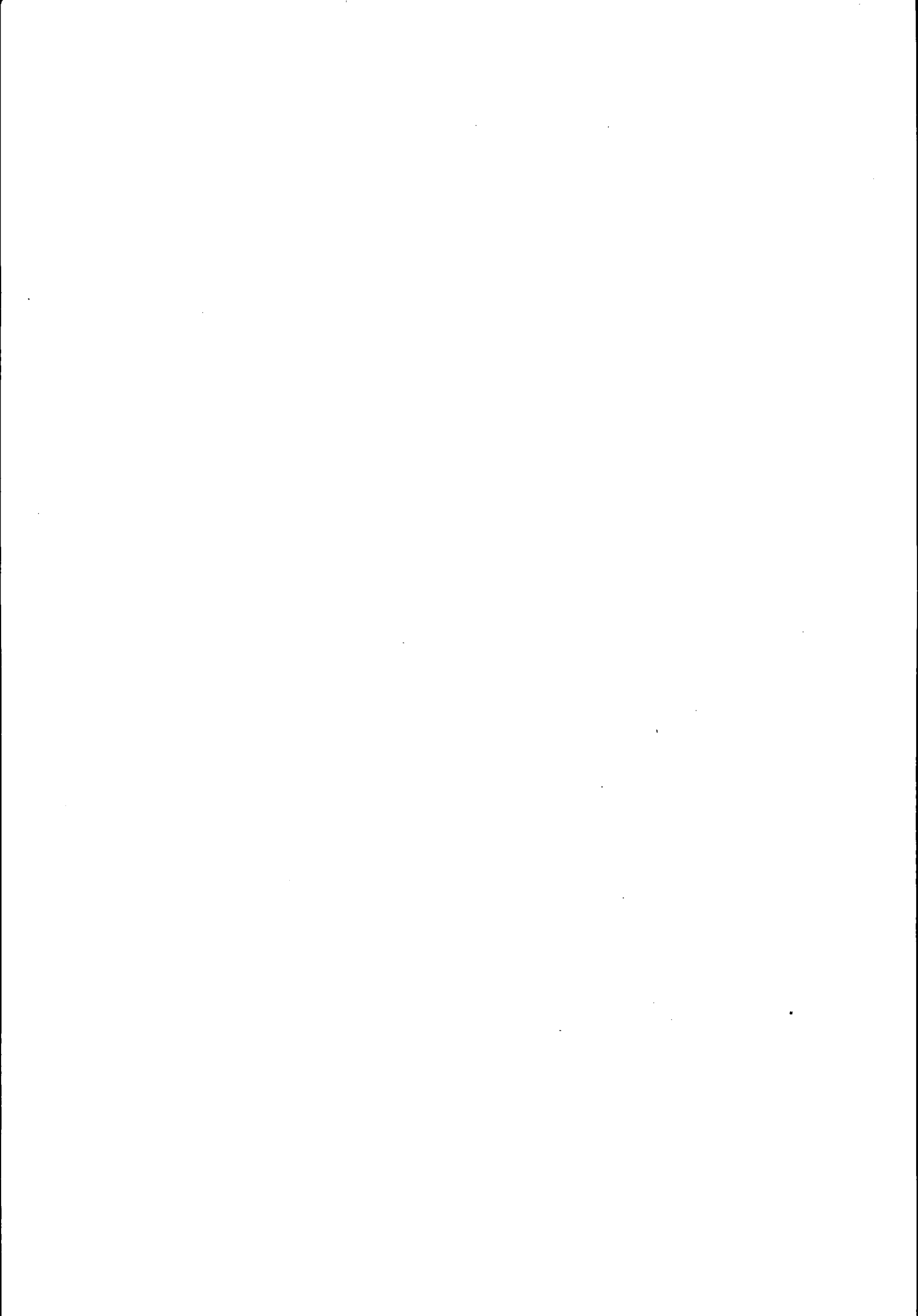
g) Enfin, l'importance des fonds publics, la nécessité de réduire très sensiblement les risques des concessionnaires dans les systèmes de transport, rendent extrêmement fragile les concessions de transport public sur le plan juridique. Sans doute faudra-t-il un jour, lorsque les circonstances s'y prêteront, réduire cette fragilité. Le groupe de travail a considéré que les circonstances présentes ne s'y prêtaient point.

En conclusion, le système de concession apparaît comme un bon moyen de financement, de réalisation, et d'exploitation de systèmes urbains de transport public, à condition d'être correctement géré par l'autorité concédante. A elle de prendre les décisions qui s'imposent, de choisir le mode de gestion qui a sa préférence : il n'en est aucun qui, à ce stade, s'impose à l'évidence de préférence aux autres.





RAPPORT



Les concessions de transport public en zone urbaine

Le présent rapport fait suite à une lettre du ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, en date du 22 octobre 1993 (annexe 2), qui précisait en particulier :

"Dans le domaine des transports de voyageurs, j'attends du CNT qu'il examine... les concessions dans le transport public urbain le renouveau de cette forme juridique appelle en effet une évaluation de l'efficacité de la formule par rapport aux autres systèmes de maîtrise d'ouvrage des investissements et de délégation de l'exploitation. "

Sur la base de cette lettre, le président du CNT a élaboré un projet de mandat d'un groupe de travail qui est rédigé comme suit.

Les concessions dans les transports urbains

"Compte tenu du renouveau de cette forme juridique, il s'agit d'en apprécier l'efficacité en vue d'ouvrir plus largement le recours aux montages financiers de ce type.

A cette fin :

- à partir d'une évaluation de quelques opérations réalisées ou en cours par exemple Toulouse le Prado à Marseille Rouen Orly Val et le projet de Bordeaux
- en tenant compte des rapports existants sur ce sur ce sujet : (Chanet -1990- Institut La Boétie -1990- Bellier -1993- et ouvrage "Financement privé des équipements publics" 1993- sous la direction de C. Martinand)
- en concertation étroite avec les praticiens de cette formule et les partenaires intéressés,

cette mission aura pour objet notamment :

- d'identifier les types d'opérations pour lesquelles il pourrait être indiqué de faire appel à la concession, pour l'investissement seulement et/ou pour l'exploitation.
- de préciser les difficultés ou entraves à lever, qu'elles soient d'ordre juridique, fiscal, ou financier,
- d'établir un guide comportant des recommandations notamment à l'usage des autorités organisatrices, en ce qui concerne les précautions à prendre ou les garanties à obtenir, en particulier au regard de la loi SAPIN et des directives européennes.

Les travaux de réflexion ont été menés dans le cadre d'un groupe dont on trouvera la composition en annexe 3.

En outre, un certain nombre d'enquêtes ou d'interviews ont été menées avec le concours de CERTU et du Conseil National des Transports auprès des différents intervenants de quelques opérations nouvelles de transports publics urbains. Sur ces opérations, ont été successivement entendus, le concédant, le concessionnaire et l'exploitant. On trouvera en annexe 4 les questionnaires qui ont servi de base à ces Interviews.

On notera que l'essentiel des réflexions qui suivent porte sur les transports en commun en site propre, dans les grandes villes de province, et qu'il ne traite pratiquement pas, ni des concessions d'exploitation, ni des problèmes de la région parisienne.



1 - INTRODUCTION

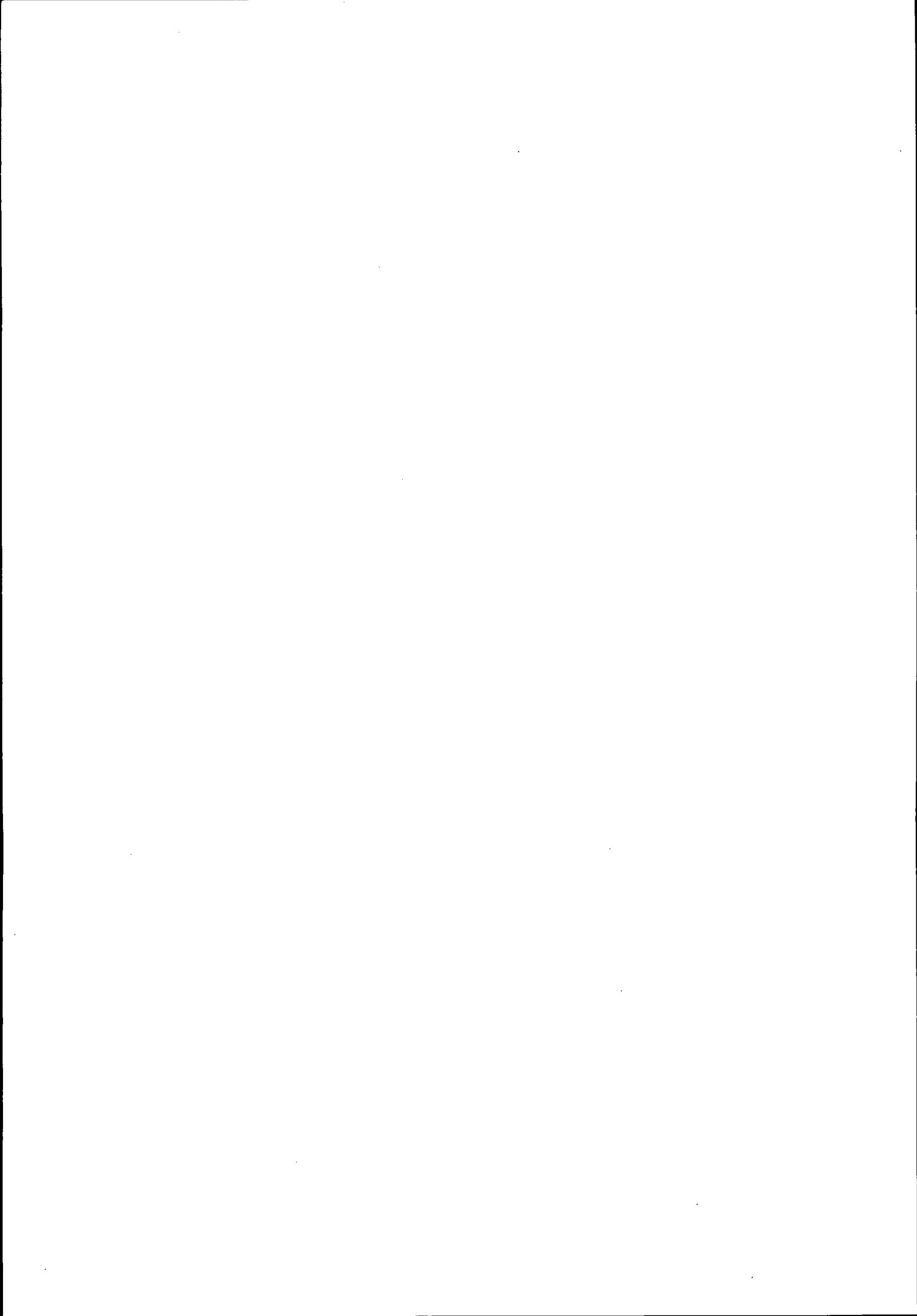
Il est a priori ambitieux et malaisé de vouloir écrire un nouveau rapport - un rapport de plus sur les problèmes de financement privé d'équipements publics: la note de mission du président du CNT rappelle à juste titre l'existence de quatre documents majeurs récents sur ce sujet : Jacques-Philippe Chanet ; Institut La Boétie ; Michel Bellier ; Claude Martinand ; auxquels il faudrait ajouter le rapport de Jean-René Bernard sur le METP.

Aussi ne faut-il pas s'attendre à beaucoup d'informations ou de propositions nouvelles. Tout au plus peut-on noter :

- qu'il n'y a pas encore eu, semble-t-il, d'étude spécifique au domaine du transport public urbain, qui présente pourtant, par rapport aux autres concessions, des caractéristiques particulières ;
- qu'il ne serait sans doute pas inutile, ce que nous tenterons dans une annexe de ce rapport, de rappeler celles des recommandations qui ont été avancées par les rapports cités plus haut et qui, tout en nous semblant pertinentes, n'ont pas encore fait l'objet d'une quelconque mise en oeuvre ;
- que la plupart des concessions, dans le domaine des transports publics urbains, sont très récentes, voire en cours d'élaboration, et que le recul manque pour juger des mérites, avantages, ou inconvénients, des solutions adoptées ;
- que, plus généralement, les avantages ou inconvénients du système de concession sont sinon parfaitement analysés, du moins parfaitement répertoriés, et que partisans et adversaires de ce système s'affrontent, le mot est peut être un peu fort, au nom de présupposés entre lesquels il est difficile de trancher.

Aussi, plutôt que de tenter de répondre à la question posée par le ministre : *"évaluer l'efficacité de la formule"*, avons-nous préféré choisir une autre approche que l'on pourrait schématiser ainsi : le régime de la concession étant choisi, quelles dispositions doit-on prendre ? quelles recommandations peut-on faire ? pour que le système fonctionne, et que pour tous les acteurs : autorités concédantes, entrepreneurs, fournisseurs de matériels et d'équipements, investisseurs, prêteurs, exploitants, usagers, y trouvent leur compte et soient satisfaits du résultat.





2 - ÉVOLUTION DE L'OFFRE DE TRANSPORTS

Les transports publics ont connu en France une croissance rapide à la fin du XIX^{ème} siècle, à l'initiative des grands groupes privés. Des contrats de concession de très longue durée étaient alors la contrepartie de l'investissement en capital.

La concurrence de l'automobile, puis la perte de la liberté tarifaire ont progressivement accéléré le désengagement des capitaux privés des transports publics, suscitant vers les années 70 une grande période de régression.

Depuis 20 ans, les agglomérations françaises de province ont entamé le redéveloppement de leurs réseaux, en concentrant leurs efforts sur la création de nouvelles voiries.

Ce développement de transports publics urbains s'est traduit par :

- un accroissement et une amélioration qualitative de l'offre de transport dans la plupart des agglomérations (50 000 à 500 000 habitants),
- la création de métros et tramways dans les agglomérations de plus grande taille.

Le financement de ce développement, principalement à la charge des collectivités locales, n'a été possible que par l'institution du Versement Transport en 1971 pour la Région parisienne, puis en 1973 pour la province. Cette taxe locale spécifique à la charge des employeurs est affectée exclusivement aux transports collectifs.

Dans un premier temps, le Versement Transport, qui ne concernait alors que les agglomérations de plus de 300 000 habitants, était affecté principalement aux opérations d'investissement, d'autant plus que le taux maximum de prélèvement autorisé par la loi est significativement plus élevé pour les agglomérations qui réalisent des systèmes de transports en site propre.

Toutefois, la croissance rapide des déficits d'exploitation a largement entamé aujourd'hui l'effet de levier du Versement Transport pour le lancement d'investissements lourds. Ce phénomène a été accentué par la réduction du niveau d'engagement de l'Etat. Face à la multiplication des projets de transports en site propre et malgré une progression de la contribution globale de l'Etat, le pourcentage d'intervention sur chaque projet a notablement diminué : de 40 % à 25 % environ. La recherche de nouvelles ressources, notamment auprès des bénéficiaires indirects des transports publics, par l'internationalisation des plus-values foncières ou la taxation de l'usage de l'automobile dans les périmètres urbains concernés, n'a pas abouti du moins pour l'instant (voir à ce sujet le rapport du C.N.T. consacré au *financement des transports collectifs*).

L'effort des collectivités s'est donc porté sur la maîtrise de l'évolution des coûts par :

- la renégociation des contrats d'exploitation : un nombre croissant de contrats d'exploitation est aujourd'hui construit dans le sens d'une forfaitisation des coûts d'exploitation et comprennent des clauses incitatives sur les recettes de trafic,
- la recherche de nouvelles méthodes de gestion des investissements visant à un meilleur contrôle des coûts et à un partage des risques financiers : ce sont les montages en concession.

Les quelques chiffres ou tableaux ci-après, permettent de fixer les enjeux en matière de transports publics et plus particulièrement en matière de TCSP.

Là où il y a décision forte de promouvoir le transport public, la construction ou la modernisation de nouvelles lignes de transport apparaît comme un élément déterminant.

C'est ainsi qu'un suivi des fréquentations, soit en voyages par habitant (à PTU constant), ou, plus parlant encore, en voyages par kilomètre (fréquentation liée à l'offre), montre clairement que seules les villes à TCSP conservent leur potentiel de clientèle, alors que les autres, moins dynamiques, voient leur fréquentation s'infléchir fortement. Les deux graphiques illustrent ce propos clairement.

Le constat actuel fait d'ailleurs ressortir que sur les quatorze agglomérations de plus de 300 000 habitants, six ont un site propre, et deux viennent de la mettre en service. Pour les six autres, cinq ont des projets avancés.

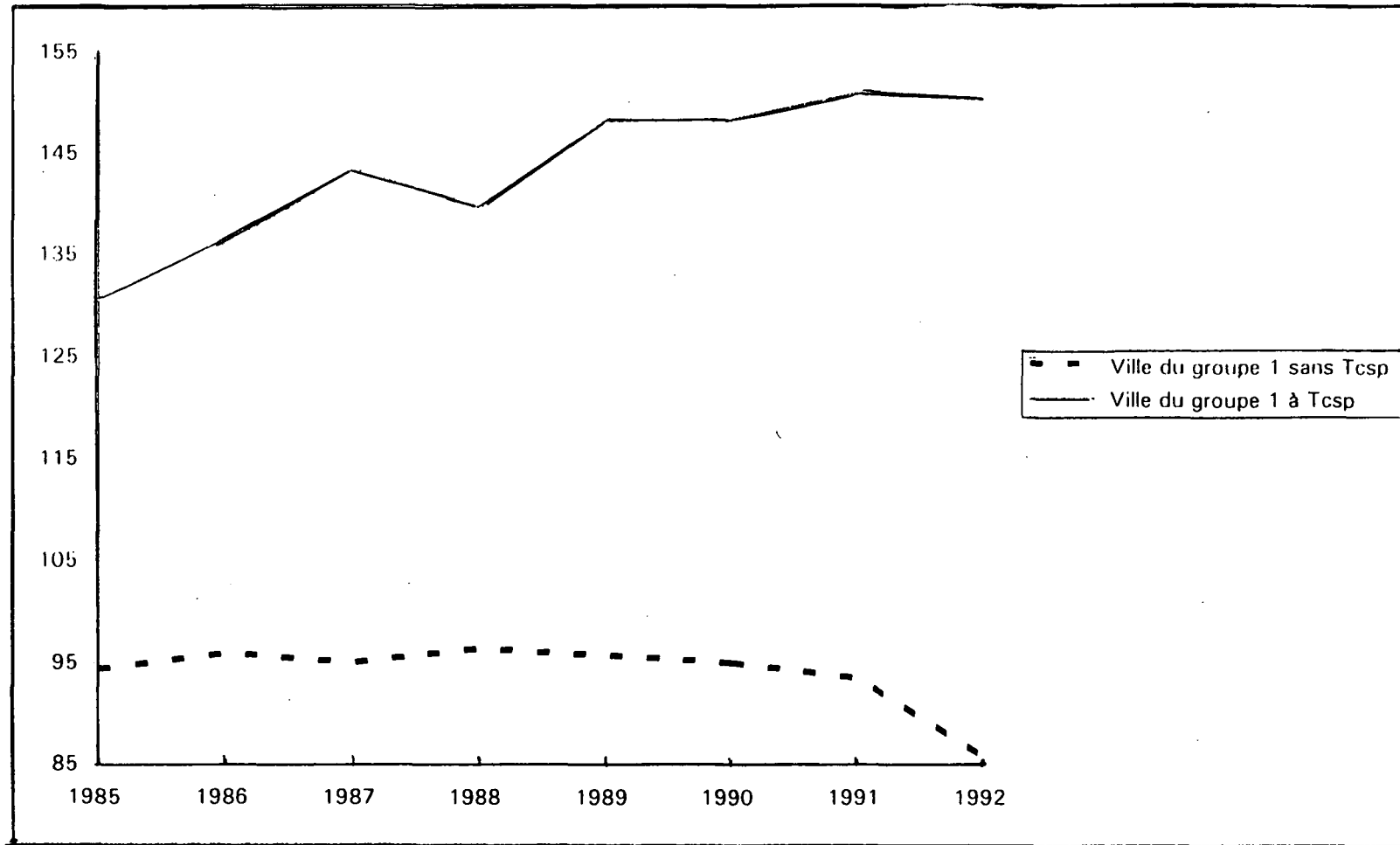
Notons que des villes telles qu'Orléans, Caen et Montpellier, d'un Périmètre de Territoire Urbain (PTU) un peu inférieur à 300 000 habitants ont également des projets en cours.

On trouvera en annexe du présent rapport la liste des projets de TCSP réalisés ou en cours.

.../...

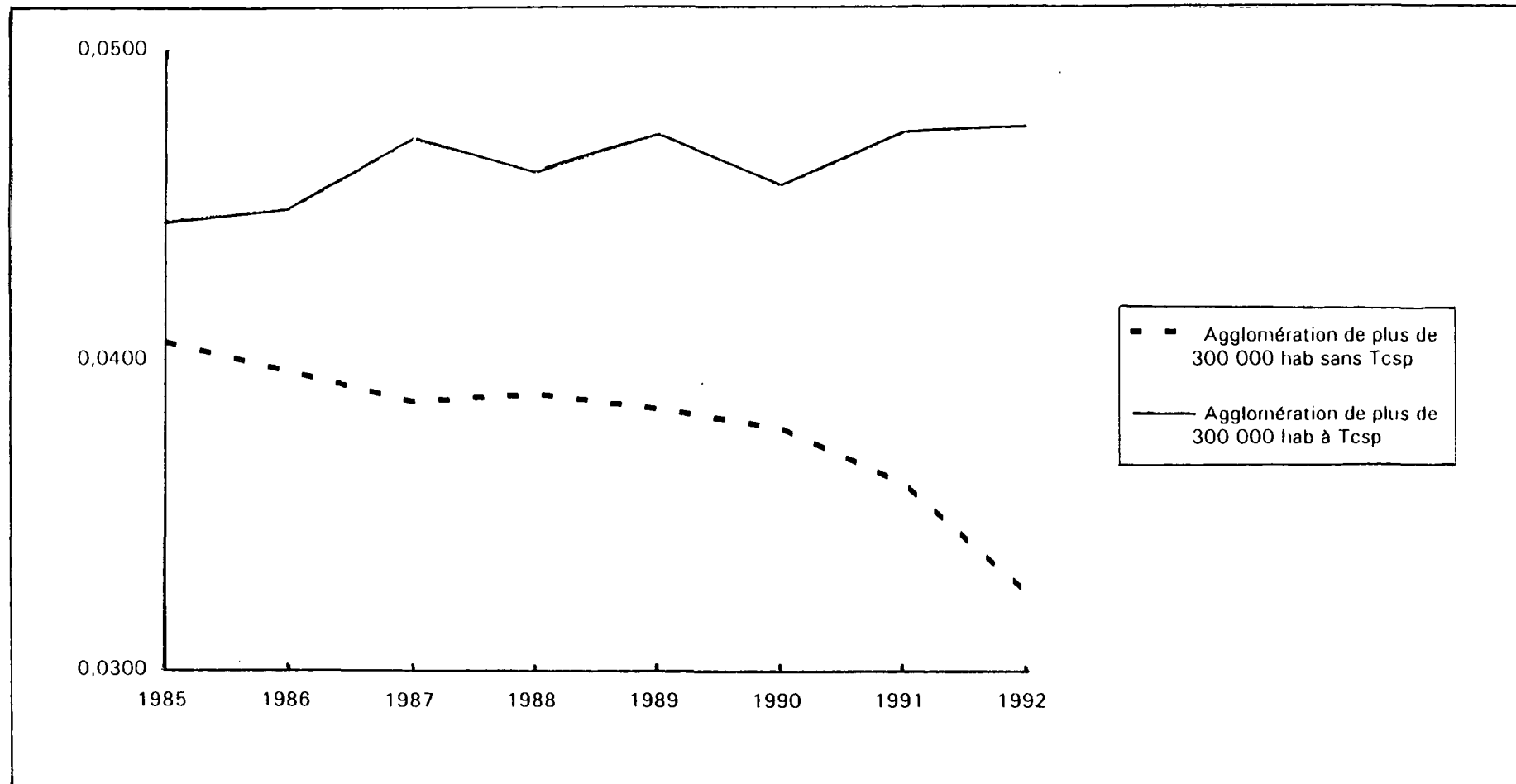
Voyage par habitant du PTU

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ville du groupe 1 sans Tcsp	94	96	95	97	96	95	94	86
Ville du groupe 1 à Tcsp	131	136	143	140	148	148	151	150



Voyages par Places Kilomètres Offertes (PKO) pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Agglomération de plus de 300 000 hab sans Tcsp	0,0406	0,0396	0,0387	0,0389	0,0384	0,0378	0,0360	0,0326
Agglomération de plus de 300 000 hab à Tcsp	0,0445	0,0449	0,0471	0,0461	0,0473	0,0457	0,0474	0,0476



PKO : "Places -kilomètres offertes"

kilomètres : total des kilomètres en ligne et haut le pied

3 - LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONCESSION DE TRANSPORTS URBAINS

Le recours à la concession et plus généralement à la gestion déléguée ou à des contrats ayant un caractère concessif plus ou moins confirmé, concerne de nombreux domaines d'intervention des collectivités locales. C'est le cas par exemple de la distribution d'eau ou de l'assainissement, de la gestion des déchets, des ouvrages à péage urbain, et la restauration collective et même de la rénovation et de l'entretien de bâtiments publics, tels que les lycées avec l'expérience réalisée en Ile de France.

3.1. - Différents types de concession pour les transports publics urbains

Nous ne reviendrons pas en détail sur les différentes formes de délégation de la maîtrise d'ouvrage ou de l'exploitation applicables en matière de transports publics urbains. Elles sont brièvement exposées dans l'annexe 5 de ce rapport.

Rappelons simplement, de manière peut être caricaturale, que la concession ⁽¹⁾ permet de reporter sur les partenaires de l'opération une partie des risques et des investissements de la construction et de l'exploitation généralement portés intégralement par la collectivité. La logique de la concession est alors telle que le concessionnaire a tout intérêt à optimiser sur le long terme ses investissements, pour trouver sur la durée de la concession la juste rémunération de sa prise de risque.

On peut imaginer alors plusieurs types de concession, correspondant aux deux temps d'une opération : la construction et l'exploitation. Dans chaque cas, ce sont des compétences à mobiliser, et les schémas utilisés induiront des fonctionnements bien différents :

La concession peut porter sur la seule réalisation des travaux et la mise à disposition de l'ouvrage et éventuellement le gros entretien pendant toute la durée de la concession. La compétence recherchée est clairement celle de la maîtrise d'ouvrage des entreprises, et les investissements à porter sont lourds. C'est le schéma qui a été retenu entre autre pour l'agglomération de Grenoble. Il présente un certain nombre de faiblesses juridiques liées à l'absence d'implication directe du concessionnaire dans l'exploitation de l'ouvrage (voir à ce propos, en annexe, le rapport de la Cour des Comptes) : il serait sans doute souhaitable que des adaptations juridiques en permettent plus aisément l'usage.

La concession, dans ce dernier cas, n'assure pas, dans son montage l'optimisation des coûts de construction- exploitation, et l'autorité organisatrice devra être présent dans l'interface constructeurs et exploitants. Elle nécessite une durée de concession souvent longue (30 ans) et peut être associée à des contrats d'exploitation plus courts, bien qu'allant au-delà des durées habituelles.

(1) La concession peut être définie comme "le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et qui le rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exploitation du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage public, ou sur ceux qui bénéficient du service public". [Arrêt du Conseil d'Etat : "Compagnie du gaz de Bordeaux"].

La concession peut porter sur les fournitures et les services (sans prise en charge des travaux d'infrastructure), où le concessionnaire assure le renouvellement du matériel. La durée de la concession est alors de l'ordre de 10 ans. Ce type de concession se développe aujourd'hui sur les réseaux existants, sans difficulté apparente mais plutôt dans une extension naturelle de l'intervention de l'exploitant qui prend en charge progressivement des risques qu'il pratique quotidiennement sans intervention de partenaires extérieurs ou des financements nouveaux moins bien maîtrisés. Cette évolution est importante. Elle est sûrement intéressante, surtout pour l'évolution des réseaux de transport public en l'absence de tout grand projet de site propre.

La concession peut enfin porter sur les travaux et les services ; c'est la plus "classique" sur le plan des principes, puisque la société concessionnaire s'y engage à assurer l'ensemble, de la construction à l'exploitation. En contrepartie de ces engagements, les contrats d'exploitation sont longs, 30 ans en général, et les compétences à mobiliser étendues. Le jeu des acteurs devient complexe, la société concessionnaire étant tantôt investisseur ou financier, tantôt exploitant, tantôt constructeur.

C'est donc sur ce dernier type de concession, et plus généralement sur celles qui intègrent les travaux, qu'il nous a semblé utile de porter plus particulièrement notre attention dans ce rapport. Nous entendrons donc par la suite le terme de la concession comme se rapportant à une concession complète de travaux et de services.

3.2. - Les particularités de la concession en matière de transports publics

Dans ce paysage des services délégués, évoqué au début de ce chapitre, les transports urbains et leur mise en concession, à l'occasion de la construction de nouvelles lignes de transports présentent un certain nombre de caractéristiques particulières qu'il est nécessaire de souligner pour éviter d'appliquer sans nuance les raisonnements généraux sur le financement privé des ouvrages publics au secteur des transports collectifs.

• Le poids du réseau existant

Si la construction d'une nouvelle ligne en site propre constitue une opération délimitée, elle doit s'insérer dans l'ensemble que constitue la gestion des transports de l'agglomération. La nécessité d'une gestion globale de l'organisation des transports et son optimisation, les problèmes de connexion et de transfert, sont souvent présentés comme des facteurs qui militent en faveur d'une exploitation unique. Cette exploitation unique n'est théoriquement pas indispensable, si dans le partage des rôles, entre autorité organisatrice et exploitant, la collectivité décide de conserver la maîtrise directe totale de l'organisation, ainsi que les tâches de coordination et d'information. Rares sont toutefois les collectivités qui ont souhaité s'équiper des moyens d'assurer ces tâches et l'exploitation unique reste aujourd'hui la solution la plus courante⁽¹⁾.

(1) Le cas de la Ville de Manchester illustre cette organisation jusqu'à la caricature. L'ensemble du réseau a en effet été dérégulé permettant la libre création d'entreprises de bus et la construction d'une ligne de tramway. L'autorité assure dans ce schéma la subvention des tarifs sociaux, la subvention des lignes d'intérêt général non spontanément exploitées, et l'information des usagers. Mais il existe des cas où plusieurs exploitants coexistent sans dommage.

En pratique la concession de transports, réalisée à l'occasion de la construction d'une nouvelle ligne, intégrera donc l'exploitation existante, qui constitue le principal des charges de la société concessionnaire en phase d'exploitation. Le poids de l'existant, en particulier le rôle prépondérant de l'exploitant en place, ou de ses actionnaires, apparaît alors comme un élément difficilement contournable du dispositif. De fait sur les quelques cas de concessions en cours, l'exploitant en place, même absent de la réponse à l'appel d'offres initial, a toujours été intégré au capital de la société concessionnaire.

On pourrait peut-être s'interroger sur la remise en cause d'une telle évidence. Séparer la gestion et l'exploitation des réseaux de bus et de TCSP aurait au moins deux avantages : une clarification en matière de coûts et d'engagement du concessionnaire de TCSP, un partage clair pour l'autorité organisatrice entre les deux techniques, TCSP et autobus.

Plus peut-être que sur toute autre concession, ces contraintes de réseau font apparaître deux temps : le temps de la construction centré sur la nouvelle ligne et le temps de l'exploitation avec un poids prépondérant du réseau existant. C'est probablement la raison pour laquelle les appels d'offres de concession se sont souvent surtout centrés sur les problèmes de construction sans remise en cause de l'existant. L'exploitation est pourtant un élément fondamental, et, dans la concession, le cadre de cette exploitation est fixé pour 30 ans.

- La structure financière de l'exploitation

Les projets de transports publics relèvent plus d'une volonté politique que d'une demande solvable. La structure des coûts d'exploitation d'un réseau sont tels que les recettes perçues auprès des usagers ne couvrent que partiellement (de l'ordre de 50 % à 65 % en général) les strictes charges d'exploitation. Les enquêtes réalisées régulièrement par le CERTU permettent de disposer de moyennes par type de collectivités locales.

- réseaux de 200 000 à 300 000 habitants (62 %)
- réseaux de 300 000 à 800 000 habitants (62 %)
- réseaux de taille supérieure à 800 000 habitants (55 %)

C'est la contribution forfaitaire annuelle des collectivités locales, qui permet a priori d'assurer l'équilibre financier initial de l'exploitation, et le remboursement des emprunts, voire la rémunération du capital sous forme de dividendes.

Contrairement à une concession d'ouvrage à péage, qui assure sur ses propres ressources le remboursement des investissements initiaux par la perception de droits nouveaux sur l'utilisateur, en transports publics, le recours à la concession ne modifie en rien la participation financière de la collectivité. Peut-on alors réellement parler de financement privé ? La raison initiale de ce type de montage était bien de mobiliser des ressources extérieures au secteur public, par une perception directe sur l'utilisateur de droits liés à l'utilisation de l'ouvrage. Hormis le cas d'Orlyval en France, on reste de fait, globalement, en matière de transports urbains dans une logique de ressources budgétaires. La concession de transports apparaît alors moins comme une recherche de mobilisation de fonds privés (dans le sens où il y aurait simultanément apport de ressources supplémen-

taires par le biais d'une tarification spéciale) que comme un mode d'organisation permettant de maîtriser et réduire les risques et les coûts pour la collectivité, au moment de la construction, puis de l'exploitation. On retrouve alors les techniques de financement privé, avec une répartition des risques entre les différents partenaires de la concession.

La concession de transport public est aussi, un mode de financement.

Certains ont pu s'interroger sur la notion même de concession lorsque le concessionnaire est une SEM dans laquelle l'autorité organisatrice reste présente par sa participation au capital. Si on était dans le cas des transports publics dans un véritable schéma privé, ou la contrepartie du risque pris se matérialise par une forte dotation en capital, la structure de la SEM laisserait effectivement une charge pour l'autorité concédante. De fait, ce que vise la concession est bien plus une organisation des risque de manière à ce qu'ils soient portés par les professionnels ayant les capacités de les assumer. Dans cette recherche d'organisation générale des contrats, la SEM peut constituer un outil efficace, professionnalisé et proche de l'autorité organisatrice, à charge pour elle de reporter certains risques sur des professionnels compétents par des sous-traitances adaptées.

- Une image de l'exploitation sensible au plan politique

Contrairement, par exemple à la distribution d'eau, où les facteurs d'exploitation sont peu perceptibles pour le public, y compris souvent en matière tarifaire (encore que ceci soit de moins en moins vrai), l'offre de transport a une image forte auprès de l'usager qui peut par ailleurs choisir un autre mode de transport, et un impact important sur la structuration urbaine.

Il n'est que d'observer les modifications apportées par la création de nouvelles lignes de transport, dans l'organisation de l'espace et de l'urbanisation ou dans les modes de vie, par exemple, en région parisienne, pour prendre conscience des effets structurants de l'organisation des déplacements, ce que l'on ne saurait dire d'un réseau d'eau. Le poids politique de la gestion des transports, non seulement par l'organisation des déplacements mais aussi avec ses enjeux liés à la vitalité économique, la lutte contre l'exclusion sociale ou la préservation des centres villes, impose un engagement fort des élus pendant toute la durée de la concession.

Au gré des souhaits de l'agglomération en matière d'offre de transports, et en dehors de raisonnements strictement financiers, les conditions d'exploitation, dont on a souligné le poids en terme financier vont donc évoluer en fonction de paramètres qui ne dépendent pas de l'exploitant (politique urbaine), ni même de l'autorité organisatrice (multiplicité des autorités responsables en matière d'organisation des transports, de police, de gestion de la circulation et du stationnement), ni même de l'Etat (effet de conjoncture économique sur le taux de motorisation et l'usage du véhicule en ville). Il est difficile dans ces conditions de fixer les paramètres de l'exploitation pour des durées de 30 ans, ce qui est la durée habituelle des concessions dans le cas de transport en site propre : tout contrat de concession comporte donc nécessairement des rendez-vous périodiques de constats, et de recalages.

4 - PANORAMA DES PROJETS DE TRANSPORTS

Il nous a semblé que l'enjeu de la question posée concernait principalement l'organisation des transports en province. En effet, l'organisation des transports en Région parisienne, constitue un domaine à lui seul, dont les enjeux et les complexités sont exceptionnels par rapport aux réseaux de province. De même, nous avons choisi d'ignorer les expériences étrangères, qui bien que se développant de plus en plus sur des modèles de gestion délégués, s'appuient sur des pratiques de collaboration public/privé probablement moins riches que ce que nous connaissons en France.

Les premières opérations ont été lancées selon les schémas de maîtrise d'ouvrage publique, avec ou sans mandataire. Elles ont concerné les agglomérations de Lyon, Marseille, Lille, Nantes et la première ligne du tramway de Grenoble.

Dans ces montages classiques, l'autorité organisatrice exerce directement les responsabilités :

- du financement,
- du respect du programme de réalisation qu'elle a défini,
- des risques liés à la réalisation,
- de la coordination et des interfaces entre les constructeurs,
- des incidences de l'investissement sur l'exploitation.

L'exercice de ces responsabilités exige la constitution d'équipes de maîtrise d'ouvrage conséquentes. Trois schémas différents ont prévalu :

- Lille a opté pour la constitution d'un Service Métro au sein de la Communauté Urbaine,
- Lyon et Marseille ont choisi de créer des sociétés d'économie mixte spécifiques (SEMALY, SMM), agissant comme mandataire de l'autorité organisatrice de transport (SYTRAL à Lyon, Ville de Marseille),
- Nantes a confié un mandat de réalisation à la SEMITAN, Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Nantaise, qui, à l'instar de la RATP, a développé un Service des Travaux Neufs, chargé de la maîtrise d'ouvrage du tramway,
- Saint -Etienne a confié, pour les deux prolongements des lignes de tramway, la maîtrise d'oeuvre déléguée à la DDE pour les voies, la STAS pour les lignes aériennes, les services techniques de la Ville assurant l'aménagement paysagé.
- Grenoble a limité son équipe de maîtrise d'ouvrage, en ayant recours à une équipe renforcée de maîtrise d'oeuvre générale du secteur privé (Groupement METRAM STUDELEC).

Le choix de la Ville de Toulouse, en 1987, d'un montage en concession de travaux et de services publics, a ouvert la voie des montages en concession.

Les expériences d'Eurotunnel, en 1986, et d'Orlyval lancé sous l'impulsion d'opérateurs privés (MATRA conseillé par Indosuez), en 1986, étaient en effet porteuses de perspectives prometteuses de mobilisation de fonds privés au bénéfice d'ouvrages publics mais l'agglomération de Toulouse recherchait également les moyens :

- d'éviter les problèmes liés à la constitution d'une équipe de maîtrise d'ouvrage public,
- d'alléger le processus de décision dans la gestion quotidienne,
- d'obtenir des garanties sur les coûts et les délais.

Quelques opérations, finalement en nombre réduit, se sont depuis lors réalisées ou sont en cours, avec toutefois des différences dans la répartition des responsabilités et l'organisation des relations entre partenaires :

- à Grenoble, les travaux de la ligne 2, ont été réalisés sous forme d'une concession de travaux, la société concessionnaire étant détenue majoritairement par le groupement d'entreprises, responsable des travaux.
- à Rouen, une concession de travaux et de services publics a été signée avec la SOMETRAR, société détenue majoritairement par les constructeurs et associant les établissements financiers et l'exploitant. Le montage prévoit, par ailleurs que la majorité de la société soit cédée à l'exploitant à l'issue de la phase de construction.
- à Bordeaux, la société future concessionnaire, est, ou plutôt était, constituée majoritairement par un groupement d'établissements financiers auxquels s'était associé l'exploitant actuel du réseau, futur sous-traitant de la société concessionnaire, dans un schéma analogue à celui de Rouen.
- à Rennes, enfin le projet de concession privée a été abandonné au profit de l'intervention d'une société d'économie mixte, concessionnaire de l'exploitation, celle-ci étant toutefois sous-traitée à l'exploitant actuel, privé, du réseau.
- à Toulouse, l'exploitation est sous-traitée par la société concessionnaire, à une société d'économie mixte, précédemment exploitante du réseau.

Le Cas d'Orlyval et son insuccès mérite à ce stade un détour particulier. Monté en pleine euphorie des montage tout privé, la concession de la desserte d'Orly était entièrement aux risques et périls de la société concessionnaire sans intervention de l'autorité organisatrice à l'équilibre de l'exploitation, non intégrée au réseau existant et sans la collaboration d'aucun exploitant. Dès l'ouverture, et malgré une bonne maîtrise des coûts de travaux annoncés, la faiblesse des recettes par rapport aux prévisions initiales établies à la demande des promoteurs du projet sans véritable consultation des exploitants, rendaient impossibles l'équilibre de l'exploitation. Face à l'absence d'issue à cette situation, une restructuration financière a du être engagée. La société concessionnaire a été dissoute, l'ouvrage repris en exploitation par la RATP, et l'ensemble du capital et des titres subordonnés, ainsi qu'une partie importante de la dette annulés. Dans l'immédiat,

partenaires et surtout banquiers ont abandonné plus d'un milliard de francs de capital et de dettes, le remboursement de la dette résiduelle étant subordonné au retour à un niveau de fréquentation minimum de la ligne⁽¹⁾.

La diversité des situations décrites ci-dessus, illustre, sous l'apparente simplicité du schéma, le champ des choix possibles, revenant à faire de chaque cas étudié, un cas particulier. Le positionnement plus ou moins en amont des différents intervenants, la forme des sociétés partenaires, société d'économie mixte ou structures privées, sont autant d'éléments qui vont organiser le partage des responsabilités.

L'actionnariat même de la société concessionnaire, établissant entre ses membres un nouveau type de relations, influe sur les équilibres qui vont peu à peu s'établir à travers les différents contrats entre les partenaires de ce jeu complexe :

- l'autorité concédante,
- la concessionnaire et ses partenaires, qu'ils soient ou non présents au capital : les ingénieries, les entreprises, les fournisseurs de matériel, l'exploitant et les banquiers, principalement.

Souvent présents au capital de la société concessionnaire, ces partenaires auront à se positionner dans leurs métiers respectifs, mais également à agir en tant qu'investisseur et actionnaires de la société concessionnaire.

Enfin, la nature des contrats et des engagements réciproques entre concédant et concessionnaires changeront fortement la nature de la société concessionnaire, en particulier en ce qui concerne le partage des risques. Le niveau de présence de l'autorité organisatrice dans un projet comme celui d'Orlyval ou comme celui du VAL de Toulouse n'est certainement pas de même nature et renvoie dans les deux cas à des structures financières différentes.

Il est probablement difficile de tirer des enseignements complets et définitifs des expériences en cours, d'autant que les projets réalisés dans un cadre complet de concession sont tous, aussi avancés qu'ils soient à un stade relativement jeune de leur déroulement: les contrats de concessions ont souvent une durée de l'ordre de 30 ans, les expériences les plus avancées comptent aujourd'hui une année à peine d'exploitation... Sur les expériences en cours, quelques commentaires peuvent toutefois être donnés, échos des propos que nous avons recueillis auprès des partenaires de quelques opérations : exploitants, banquiers ou autorités concédantes.

(1) Les pertes en capital et abandons de dette ont dépassé, en fait, 1,3 Milliard. sur un total financé de 1.8 milliard.

5 - AVANTAGES, INCONVÉNIENTS, PROBLÈMES

De par les enjeux qu'ils présentent, les transports en site propre sont ceux pour lesquels se posent avec le plus d'acuité et de pertinence, le bien fondé des montages en concession.

Le nombre limité des systèmes lourds de transport urbain réalisés et exploités sous le régime de la concession, le faible recul dont on dispose pour juger, sur la durée, de l'efficacité réelle de la concession, et des problèmes qu'elle peut soulever ne permettent guère, aujourd'hui, de porter un jugement sans ambiguïté sur les mérites comparés de la concession et des autres mode d'organisation. Force est, bien souvent, de se contenter de rappeler les positions des uns et des autres, dont beaucoup sont autant de pré-supposés idéologiques que des arguments fondés sur l'expérience.

Faute, en particulier, de systèmes de transport urbains raisonnablement comparables, réalisés et exploités selon les différents modes, il est difficile, sinon impossible, de procéder à des comparaisons, et de juger avec objectivité des avantages et inconvénients de tel ou tel mode de réalisation ou de gestion.

Aussi ne faut-il pas s'étonner du caractère largement subjectif des commentaires rapportés ci après, dont certains sont d'ailleurs empruntés à des rapports antérieurs dont nous avons rappelé l'existence.

On notera par ailleurs que l'essentiel du présent rapport concerne des opérations lourdes, relatives à des TCSP (Transports en commun en site propre), qui mettent en jeu des montants financiers considérables.

En fait, la délégation de service public, et en particulier la concession, couvre un champ infiniment plus vaste : de nombreux services urbains de transport en commun font appel à un exploitant privé dont le contrat avec l'autorité organisatrice peut revêtir des formes multiples, dont la concession. On notera en outre que, dans ce cas, on assiste, semble-t-il à une évolution tendant à faire progressivement financer par le concessionnaire tout ou partie du matériel roulant, voire la reprise du matériel et des installations existantes.

Cependant, sauf mention spécifique dans le courant du rapport, ce sont aux seules opérations lourdes que nous nous référerons.

5.1. - Débudgétiser...

"Dans un contexte de recettes fiscales rares, la gestion déléguée permet de faire appel à un financement non budgétaire de services facturés à l'usager."
(Rapport Bellier)

L'appel à des financements privés.

La réalisation d'une infrastructure de transport constitue, pour une collectivité empruntant en direct, une charge budgétairement lourde, parfois peu compatible avec son niveau d'endettement et pouvant réduire à terme sa capacité d'intervention.

Le recours à une société concessionnaire chargée de mettre en place les financements peut libérer la collectivité en faisant porter par une entité extérieure les engagements financiers. La participation éventuelle des banquiers à la société constitue par ailleurs une meilleure assurance de trouver à tout moment les financements nécessaires à l'avancement du projet. La structure financière des collectivités locales des villes concernées par ce type de projet peut être significativement alourdie par l'ampleur du projet et la présence éventuelle des banquiers, très en amont du projet, assure un accompagnement financier dès décisions prises.

Encore convient-il de nuancer fortement ces appréciations, car les transports publics sont un des cas de concession dans lesquels la libération de la collectivité est assez largement apparente : à partir du moment où les recettes d'exploitation ne permettent même pas de couvrir la totalité des charges d'exploitation, une large partie du coût de l'opération demeure supportée par la collectivité concédante, grâce à l'apport du versement transport et avec le concours de l'Etat. En outre, par delà les nécessaires apports financiers de la collectivité, il ne faut pas perdre de vue que politique des transports, politique des déplacements, politique de la ville sont indissolublement liées.

Mais il est vrai que la concession permet de ne pas accroître l'endettement apparent de la ou des collectivités concédantes, de même qu'elle permet de reporter sur le concessionnaire et à ses actionnaires une partie des risques de l'opération, qui sont :

- des risques pour les investisseurs
- des risques pour les prêteurs

Les opérations de transport public sont des opérations à faible croissance : le marché est étroit, la concurrence de l'automobile de plus en plus forte, les politiques très volontaristes de véritable promotion du transport collectif plutôt rares ou hésitantes.

Il en résulte une grande difficulté à doter les sociétés concessionnaires de capitaux significatifs qu'il est d'ailleurs difficile de rémunérer de façon satisfaisante. Parce que cette rémunération résulte en fait, optiquement, de subventions. Et parce qu'elle implique, en outre, une fiscalisation des bénéfices du concessionnaire dont les collectivités qui subventionnent ont horreur.

Les risques retombent alors nécessairement sur les prêteurs, qui auront soigneusement délimité le risque maximal qu'ils acceptent de prendre à la rémunération maximale de ce risque qu'ils auront estimé pouvoir faire payer.

Au-delà de ce niveau considéré comme la limite de l'acceptable, le contrat de concession devra prévoir des mécanismes, soit d'accroissement des subventions, soit de mise en jeu de garanties diverses (recettes minimales, trafics garantis, garanties partielles d'emprunt) établis de telle sorte que les prêteurs acceptent de prêter, et que les tribunaux ne considèrent pas que les conditions qui fondent l'existence même de la concession ne sont plus respectées.

Dotée donc d'un faible capital, la société concessionnaire ne peut prendre des risques qui mettraient en jeu sa survie même, d'autant que ces risques, sur une opération de transports, sont lourds, tant dans la phase de construction que dans la phase d'exploitation qui concernera l'ensemble du réseau. La structure de la société concessionnaire va donc privilégier des solutions de transparence entre les demandes du concédant et les contrats la liant à ses différents

sous-traitant en essayant de reporter sur ses partenaires les plus qualifiés les engagements pris vis-à-vis du concédant.

5.2. - ...Débudgétisation qui entraîne des surcoûts financiers...

Le recours à une structure privée entraîne souvent des coûts de financement plus élevés que ceux qu'aurait pu obtenir en direct une collectivité locale. Cette différence provient en particulier de la nécessité pour les banques de constituer, dans leur propre bilan, des fonds propres en relation avec les risques portés, ces fonds propres étant réglementairement plus élevés pour les risques concernant des structures privées que pour ceux concernant des structures publiques (ratio Cooke). Mais en fait, l'essentiel du surcoût apparent est lié à la nécessaire rémunération des risques supportés par les prêteurs, compte tenu de la nature des emprunteurs, et des conditions dans lesquelles ces risques sont couverts ou garantis.

En outre, l'absence de garanties des prêteurs, qui ne disposent de gages possibles qu'en prévoyant la faculté de se substituer à leurs emprunteurs, dans leurs droits et obligations (financement "sans recours"), les conduit à se prémunir contre les aléas de la construction et de l'exploitation en prévoyant, au niveau des calculs prévisionnels, des ressources permettant de couvrir charges financières et remboursements des emprunts supérieurs aux besoins prévisibles (avant aléas).

Enfin, le capital devrait, lui aussi, être rémunéré, même si cette rémunération est largement différée.

Ce mode de financement - dit financement de projet - est porteur - outre ses surcoûts, compensés, sans doute, par d'autres avantages - de graves difficultés si les aléas réels se révèlent très différents de ceux qui ont été pris en compte au moment du montage du projet.

- Ou bien les aléas excèdent ceux qui avaient été pris en compte (cas d'Orlyval). On sait, dans ce cas, ce qui est advenu aux investisseurs et aux prêteurs. Mais nul ne sait, aujourd'hui, ce qu'ils deviendraient dans un autre cas similaire.

- Ou bien, les aléas sont très en deçà, et les résultats financiers du concessionnaire deviendront très confortables. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il pourrait alors être difficile de verser aux investisseurs une rémunération exceptionnelle (après paiement d'un impôt sur les bénéfices) pour des opérations tirant l'essentiel de leurs ressources de l'impôt. La tentation est alors grande pour le concédant, ainsi que le dénoncent les rapports cités, de remettre en cause, dès l'apparition de profits importants, le contrat de concession.

5.3. - Les surcoûts financiers ont des contreparties...

"Le recours au secteur privé permet :

- la confrontation et l'addition des cultures et des expériences des différents acteurs - entreprises, banques, investisseurs, gestionnaires, Pouvoirs Publics- pour concevoir, financer, construire et exploiter, ensemble, une infrastructure,

- la récupération de gisements importants de productivité grâce au processus par lequel s'élabore la solution - travail en commun, obligation de parvenir à un consensus- et des effets de la solidarités financière entre les intervenants.

Ainsi, des gains pouvant représenter 10 % à 30 % du coût du projet et de ses coûts d'exploitation sont souvent constatés. " (Rapport JP. Chanet)

Nous nous garderons bien de reprendre les chiffres ci-dessus à notre compte, mais nous noterons un certain nombre d'avantages non négligeables de la concession.

5.3.1. - La clarification des responsabilités, et le frein aux dérives

L'existence d'un concessionnaire permet de donner rapidement un contenu financier aux demandes nouvelles du concédant, qu'elles concernent l'investissement ou l'exploitation : on peut penser que cette transparence permet de limiter et de contrôler les dérives du projet, et de s'opposer, du moins en partie, aux exigences de toutes natures et de toutes origines susceptibles d'en déséquilibrer l'économie.

Plus généralement, l'existence d'une structure à trois partenaires : concédant, concessionnaire, exploitant, ou mieux encore, à deux partenaires lorsque concessionnaire et exploitant sont confondus, permet théoriquement, et moyennant certaines précautions, d'établir un lien direct entre la décision - quelle qu'elle soit - et ses conséquences financières. Lorsque ce lien fonctionne correctement, les responsabilités sont clairement établies, et les mécanismes régulateurs sont correctement en place.

5.3.2. - L'économie des moyens de la collectivité locale

Certaines collectivités peuvent trouver dans le recours à une structure extérieure un moyen d'éviter la mise en place d'une structure lourde de maîtrise d'ouvrage.

La taille des premières agglomérations ayant opté pour des formes de réalisation de type public (Lyon, Lille ou Marseille) a permis de trouver au sein des services techniques les compétences nécessaires techniques et financières. Mais d'autres autorités organisatrices, qui se sont progressivement intéressées à la réalisation d'opérations de transport, ne bénéficiaient pas forcément des mêmes ressources internes, soit que le projet concernât des agglomérations plus petites, soit que la structure de syndicat qui constituait l'autorité organisatrice ne pût et ne souhaitât pas se reposer sur les ressources des villes principales participant au syndicat. Il a pu paraître lourd et difficile de constituer, alors, une équipe de maîtrise d'ouvrage au sein même de l'autorité organisatrice, dont la pérennité au-delà de la phase de construction n'était pas assurée. Le recours à la concession est censé permettre de libérer la collectivité locale de la charge d'une équipe de maîtrise d'ouvrage, reportée alors sur la société concessionnaire qui trouve là toute sa justification.

En pratique, l'expérience montre que l'autorité concédante devra cependant se constituer ses propres compétences, parfois au-delà de ce qu'elle aurait souhaité à l'origine, soit en propre, soit par l'intermédiaire d'équipes de conseils extérieurs pour lui donner les moyens de discuter en connaissance de cause avec

la structure concessionnaire, soit dans la phase de négociation des contrats, soit dans la phase d'exploitation.

5.3.3. - La possibilité d'une intégration poussée de la conception, de la réalisation et de l'exploitation

Les problèmes techniques qui se posent lors de la mise en place d'une nouvelle ligne de transport sont aujourd'hui complexes et nécessitent l'intervention d'une expertise forte. Véritable service industriel et commercial, la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne de transport doit être l'occasion de mobiliser l'expertise d'entreprises qui bénéficient d'expériences et compétences diversifiées. Dans la mesure du possible, cette mobilisation de compétences diversifiées doit se faire dans des formes qui favorisent l'intégration des problèmes de construction et d'exploitation. Le rôle de l'exploitant est fondamental : c'est lui qui déterminera le niveau des charges annuelles d'exploitation, d'autant qu'il est reconnu, et probablement souvent souhaitable qu'il y ait unicité de l'exploitant entre la nouvelle ligne de transport et le reste du réseau de transports. La présence des différents participants au projet au capital d'une structure indépendante et redevable de ses prévisions par le biais de son équilibre financier, permet de favoriser les arbitrages nécessaires à une meilleure performance, à terme, de l'ensemble construction/exploitation.

5.3.4. - Des règles de gestion des contrats plus souples

La structure concessionnaire permet de substituer aux contraintes de la gestion administrative, une logique d'entreprise. Cette souplesse peut s'avérer nécessaire pour gérer les ressources humaines du réseau de transport avec toute l'efficacité d'une entreprise privée.

La faveur que connaissent depuis longtemps déjà les différentes formes de gestion déléguée, en matière d'exploitation, atteste de l'efficacité de telles formules. Cette souplesse peut également être recherchée dans la mise en place des marchés de travaux, le recours à la concession permettant d'éviter le formalisme des règles des marchés publics (encore que les directives communautaires atténuent, semble-t-il, l'avantage que peut constituer le recours à la concession). Cette plus grande souplesse de la gestion privée des contrats favorise le respect des délais et des coûts par l'entreprise concessionnaire.

Bien entendu, cette souplesse est dénoncée par les adversaires de la formule comme une facilité dangereuse, voire scandaleuse, n'ayant précisément pour objet que d'échapper aux justes rigueurs du code des marchés publics : nous sommes entrés, le titre de la loi Sapin en porte témoignage, dans l'ère de la suspicion et du soupçon...

5.3.5. - Un partage des risques négocié conduisant à une réduction des risques et une visibilité accrue pour la collectivité

Le traité de concession, pièce maîtresse du dispositif, va fixer les règles qui régiront les rapports entre société concessionnaire et concédant pendant toute la durée de la concession. Le concédant va souhaiter forfaitiser, et minimiser le montant de sa contribution initiale, et de sa contribution annuelle, évitant ainsi d'avoir à subir des dérapages incontrôlés redoutés sur les grands projets. La so-

ciété concessionnaire va, quant à elle, chercher à minimiser les risques qui ne peuvent être couverts par le savoir faire de ses partenaires, actionnaires ou sous-traitants : entreprises, exploitants, banquiers.

Cette confrontation de logiques opposées va normalement donner lieu à un recensement précis des risques, à la recherche de moyens permettant de les minimiser (par des études préalables complémentaires par exemple), enfin à une répartition de ces risques vers des partenaires les plus à mêmes de les supporter. L'environnement dans lequel va évoluer le projet après cette phase d'analyse détaillée s'en trouvera sécurisé.

5.4-...A condition que le partenariat entre concédant, concessionnaire, et exploitant, soit équilibré

5.4.1. - Les risques de construction, pour un projet clairement défini, sont assez classiquement identifiables, et leur partage susceptible de solutions claires et équitables. Citons, pour mémoire, quelques principaux risques dans cette phase de construction, sans que la liste soit exhaustive :

- les dépassements de délai
- l'exhaustivité du projet
- les investissements imprévus
- les déplacements de réseaux
- la libération des terrains
- la géologie, les carrières
- l'environnement

Les risques d'exploitation apparaissent d'une toute autre nature.

Certains d'entre eux, tel le risque de trafic, apparaissent dès la mise en service : les prévisions de trafic relèvent de l'art plus que de la science, et les expériences récentes ont montré que les mauvaises surprises étaient plus fréquentes que les bonnes.

En outre, l'exploitation s'étale sur 30 ans. Sur des périodes aussi longues, les risques de coût et les risques de trafic sont difficilement maîtrisables. L'environnement économique, environnement réglementaire, politique d'exploitation de la voirie, politique tarifaire ne sont pas maîtrisables par l'exploitant, non plus que par la société concessionnaire.

La collectivité est en fait la seule qui ait les reins assez solides pour les supporter ; en contrepartie, il est légitime que la collectivité puisse dégager les profits, s'ils existent. Il semble donc nécessaire d'envisager des formules qui permettent de limiter les risques pris par la société concessionnaire mais qui assure en cas de succès une rémunération partagée entre concédant et concessionnaire.

5.4.2. - Le déséquilibre entre concédant et concessionnaire

Dans cette délégation de la responsabilité de maîtrise d'ouvrage à une société concessionnaire, certains soulignent le risque d'une dérive vers un appauvrissement progressif des capacités techniques du concédant et d'un déséquilibre du jeu en faveur des partenaires privés.

Ce déséquilibre est d'ailleurs ressenti dès l'origine du projet et se retrouve à toutes ses phases : entre des services locaux, dont l'expérience est parfois limitée, et un concessionnaire au sein duquel on retrouve, précisément parce qu'on les a recherchées, les compétences techniques et financières, le jeu est nécessairement inégal, et risque de le demeurer pendant toute la vie du projet. Il en résulte une méfiance inévitable, de la part du concédant, qui le conduira à multiplier précaution, conseils, et contrôles... et à suspecter, le jour où le concessionnaire aura vu ses efforts financiers récompensés, que cette récompense est injustifiée, et fondée sur des tromperies.

Or, la concession est un partenariat de longue durée. Et il n'existe de véritables partenariat qu'entre égaux.

Par ailleurs, quelque soit le niveau de précision du projet, lors de la signature de la concession, de nombreuses modifications vont devoir être apportées, soit dans la définition de la phase travaux (demande complémentaire du concédant, modifications liées aux contraintes ultérieures d'exploitation), soit plus tard, tout au long de la vie de la concession sur le niveau de l'offre de transport. La collectivité ne peut donc sans risque se priver des capacités de négociation et doit pouvoir mettre en place des mécanismes de contrôle, d'ajustement et de modification, qui lui permette de conserver une maîtrise suffisante des différentes composantes du projet, faute de quoi elle se retrouverait dans une position de négociation très défavorable.

5.4.3. - Tous les intervenants s'accordent pour affirmer que le meilleur partage des risques à lieu lorsque les risques du projet ont été largement réduits.

On n'insistera jamais assez sur l'importance des études préalables, et sur la nécessité de se prémunir contre les remises en cause des projets.

En toute hypothèse, c'est au cours de la négociation du traité de concession que l'ensemble des caractéristiques du projet vont être arrêtées, faisant dès lors porter par celui qui en est responsable les conséquences financières des modifications apportées.

En pratique le traité de concession ne devrait donc être signé que la base d'un APD détaillé qui peut avoir été réalisé sous la responsabilité de l'autorité concédante, ou sous la responsabilité du concessionnaire pressenti, **la règle étant que dans tous les cas l'APD devrait être "audité" (et accepté ! par la partie qui n'en a pas eu la charge.**

Cette vie des contrats milite également pour une technicité forte de l'autorité concédante qui servira la collectivité en cas de négociation et également dans la phase de contrôle nécessaire puisque l'ouvrage reviendra en fin de concession à la collectivité.

Cette technicité peut, certes, être trouvée à travers la mobilisation d'experts indépendants. Mais l'utilisation optimal de ceux-ci supposent néanmoins que l'autorité concédante dispose d'une structure minimale d'animation de son réseau d'experts, dont on peut penser qu'elle trouvera son utilisation dans la phase d'exploitation - et de contrôle - du projet.

5.4.4. - Le choix de l'exploitant est rarement ouvert, mais au contraire soumis à des contraintes fortes.

- Il y a un large consensus pour considérer que l'exploitant d'un réseau de transport urbain doit être unique (encore qu'il existe des exceptions, surtout à l'étranger) : l'exploitant retenu pour une ligne nouvelle sera le plus souvent donc le même que l'exploitant du réseau existant.

- La difficulté (mais non l'impossibilité) de remettre en cause l'exploitant du réseau existant conduit donc souvent à retenir celui-ci pour exploiter la ou les lignes nouvelles, même s'il n'a pas l'expérience d'un nouveau mode de transport. Les négociations avec cet exploitant imposé, son association éventuelle au capital de la société concessionnaire, la définition des modalités d'intéressement aux résultats, ou de prises de risque, en sont nécessairement biaisées⁽¹⁾.

- L'exploitant est parfois semi public (SEM) directement lié au concédant. Ceci ne simplifie pas les rapports au sein du trio concédant - concessionnaire - exploitant. Cependant, ce cas de figure, comme le montre l'opération de Rennes, peut aussi être particulièrement porteur (autorité organisatrice majoritaire dans une SEM concessionnaire affrétant un ou plusieurs exploitants privés).

En outre, l'exploitant joue, dans le montage d'une concession, un rôle particulier. Contrairement aux entreprises responsables du gros oeuvre, il restera dans la concession pendant une durée de 30 ans, et les paramètres de cette exploitation changeant régulièrement, il gardera avec l'autorité concédante un dialogue constant.

Les paramètres multiples qui vont influencer sur les différentes composantes de l'exploitation en particulier le niveau de l'offre de transport que l'autorité organisatrice va souhaiter développer sur l'agglomération, mais également des paramètres réglementaires qui pourraient s'imposer à l'exploitant rendent quasiment impossibles la fixation de règles précises de fonctionnement pour une période aussi longue que celle requise par la concession. C'est pourquoi les traités de concession prévoient régulièrement une clause de rendez-vous par périodes de cinq ans.

Si le rôle de la société concessionnaire est bien distinct de celui de l'exploitant pendant la phase de travaux, on doit s'interroger sur le fonctionnement du trio concédant - concessionnaire - exploitant, pendant la phase d'exploitation de la ligne.

Certaines autorités organisatrices organisent directement le dialogue en séparant les contrats relatifs aux travaux et à l'exploitation.

On dispose ainsi d'une organisation en triangle dans laquelle il semble difficile de faire supporter au concessionnaire des risques d'exploitation dont il ne maîtrise aucune des composantes.

(1) Les exploitants confinés dans le seul métier d'exploitant sont de plus en plus fréquemment remis en cause à la fin des périodes contractuelles relativement courtes (3 à 8 ans). Le calendrier de l'étude du montage et du lancement d'une concession doit intégrer les contraintes liées au calendrier contractuel de l'exploitation afin de permettre, si nécessaire, des remises en cause au moment de la modernisation d'un réseau.

On peut au contraire concevoir une organisation en ligne, dans laquelle l'exploitant est le sous-traitant - imposé - du concessionnaire. Mais il faut s'attendre à de sérieux conflits entre concédant et concessionnaire, car on pourra difficilement empêcher le concédant d'avoir des rapports directs avec l'exploitant, ne serait-ce qu'en raison de l'impact directement politique de tout ce qui est lié à l'exploitation. Ils ne seront gérables que si les intérêts du concessionnaire et de l'exploitant sont convergents.

On peut enfin tenter de simplifier le problème en intégrant l'exploitant au sein de la structure - du capital- de la société concessionnaire. Mais ceci ne résout que très imparfaitement le problème, puisque l'exploitant doit, nécessairement, apparaître seul dans la partie - ancienne - du réseau qui n'est pas nécessairement concédée. A moins, cas extrême, que la concession (construction et exploitation) ne puisse couvrir l'ensemble du réseau de transport public.

6 - QUELQUES PROPOSITIONS POUR CONCLURE

Le transport public en France est en train de perdre progressivement des parts de marché (ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays européens), et continuera sans doute à en perdre, sauf là où il réussira à trouver les moyens financiers et techniques de sa modernisation. Il est nécessaire pour progresser dans cette bataille pour la qualification de nos réseaux de transport public, qui garde aujourd'hui toute son urgence et sa nécessité, de favoriser toutes les formes nouvelles d'intervention permettant de mobiliser les compétences, qu'elles soient publiques ou privées. Le dispositif de la concession reste non seulement d'actualité, mais constitue une bonne méthode (mais pas la seule) pour améliorer et accroître les conditions de l'offre de service de transport. Il convient de tirer des premières expériences les enseignements permettant d'améliorer la pratique de cette méthode par les collectivités locales qui souhaiteraient y avoir recours.

6.1. - A propos des risques...

Le concept de partages des risques est un de ceux qui motivent le plus le recours à la concession et à son système de partenariat. C'est à l'issue de la négociation entre concédant et concessionnaire que sera définie la "ligne du partages des eaux" du risque. Et, selon la force réciproque des partenaires, on se trouvera, soit dans une situation caricaturale où on privatise les bénéfices et on affecte les risques à la collectivité, soit dans la situation diamétralement opposée, sûrement exceptionnelle.

C'est donc avec bon sens que l'on conclut que faciliter le partage des risques, source des difficultés, c'est d'abord les **réduire**, voire les **annuler**. Dans ce but, après beaucoup d'autres, nous préconisons la réalisation d'**études** et de **simulations** les plus **complètes** et les plus **poussées** possibles afin d'accroître la visibilité du projet. Il s'agit d'études à caractère technique : nature des travaux à réaliser, matériels à employer, d'études de réseaux : choix des lignes, des cadences, nature des flux, et d'études financières : nature des prêts à mettre en place, tarification, réactualisation.

Cette phase préalable pouvant être relativement longue, la collectivité ne doit pas s'enfermer dans des contraintes trop fortes de délai, mais prendre le temps d'examiner toutes les alternatives du projet. Elle pourrait d'ailleurs utilement respecter le principe de mise en concurrence en organisant de véritables concours entre les aspirants concessionnaires⁽¹⁾.

Toutes ces études sont à conduire avant la signature de la concession, ce qui n'exclut pas qu'elles soient faites pour partie par le concessionnaire présent mais dûment contrôlées, ce qui permettra de disposer de sa compétence en amont du projet.

Ceci signifie que le traité définitif de concession ne devrait pas être signé avant les conclusions de l'Enquête d'Utilité Publique, qui peuvent bien souvent conduire à remettre assez profondément en cause le projet et son coût.

⁽¹⁾ solution adoptée par la Ville de Marseille pour le choix du concessionnaire - et du projet - du tunnel Prado Carénage.

Certes, on peut aisément imaginer que les aléas liés aux procédures réglementaires soient laissées, de par le traité même, à la charge du concessionnaire. Mais celui-ci s'est alors lié les mains, avant de connaître la totalité des charges qu'il aura à supporter. Ce n'est peut être pas la solution la plus raisonnable.

6.2. - ...Dans le cadre d'un partenariat équilibré...

6.2.1. Entre le concédant et le concessionnaire

La concession, nous l'avons dit, est un partenariat de longue durée dans lequel tout ne peut être prévu dès l'origine, et dans lequel tout ne peut être non plus subordonné à des négociations ultérieures.

Cela étant, l'équilibre souhaitable est bien malaisé à définir. Disons, au risque de frôler la caricature :

a) qu'il est nécessaire que les risques résiduels laissés à chacun doivent être tels qu'ils soient réellement supportables,

b) que plus les risques sont élevés, ou mal maîtrisés, plus ils doivent être couverts, donc rémunérés,

c) que le partenariat suppose un équilibre de compétences : les collectivités locales ne doivent pas hésiter à se doter de services de contrôle compétents, ou se faire assister, tout au long de la durée de la concession. Mais cette compétence des services de contrôle ne doit pas être purement technique, mais également financière, pour pouvoir comprendre les problèmes du concessionnaire.

6.2.2. Au sein de la société concessionnaire

Construire la bonne architecture juridique d'un projet, c'est respecter les spécificités des compétences des acteurs et construire leur imbrication de manière à ce que ces compétences s'expriment au profit de la réussite globale de l'opération et non au profit d'acteurs privilégiés. C'est cet équilibre global du projet que la société concessionnaire, indépendante de tel ou tel intérêt particulier devra s'efforcer de rechercher, ce qui nécessite une compétence forte de la société concessionnaire.

6.3.- ...et transparent

La transparence est sans doute aussi facile à définir que l'équilibre. Nous admettons cependant que les lecteurs comprendront ce que nous entendons par là.

La législation applicable aux délégations de service public s'est efforcée d'imposer un certain nombre de règles ou de procédures ayant pour objet d'améliorer la transparence des décisions.

Il semble que des progrès pourraient, et devraient être faits, dans l'intérêt de tous. Mais nous pensons que ces progrès devraient résulter exclusivement

du comportement des acteurs, conscients de ce que c'est leur intérêt, et non pas de nouvelles réglementations contraignantes.

Transparence doit aussi dire information tout au long de la vie de la concession. Le concédant doit exiger, et obtenir, les informations techniques et financières détaillées (en particulier, comptabilité analytique lui permettant entre autre de juger de l'intérêt économique des projets lancés par le biais de la concession) que ce soit pour la phase de construction ou la phase d'exploitation. Ces informations lui permettront de juger ultérieurement, en toute connaissance de cause de l'intérêt de lancer d'autres investissements.

6.4 - ...qui ne saurait exclure une intervention financière lourde du concédant

L'intervention financière du concédant est nécessaire pour deux raisons :

6.4.1. - Les infrastructures de transport ne sont généralement pas rentables pour les horizons usuels d'investissement ou de crédit des marchés financiers et bancaires.

L'équation financière de tout investissement est simple :

Recette - Charges opérationnelles = Remboursement de la Dette + Intérêts + Dividendes + Remboursement du capital.

Mais deux types de contraintes la rendent généralement insoluble dans le cas d'infrastructures :

- Cette équation est naturellement censée se résoudre sur une certaine durée.

Usuellement, et en particulier dans le cas d'un projet industriel, cette durée est la durée de vie économique du bien. Dans le cas d'une infrastructure de transport, cette durée de vie est en quelque sorte "infinie" ou, à tout le moins, aussi longue que la concession. De sorte que, contrairement à un projet industriel ; la vraie contrainte de durée est le maximum admissible pour les marchés de dette et de capitaux, c'est-à-dire de l'ordre de quinze ans, vingt au plus.

D'une certaine façon, accroître indéfiniment la durée d'une concession n'aide pas particulièrement au montage financier : en France, seul l'Etat parvient à émettre des obligations à 30 ans, et encore pour de faibles montants.

Il n'y a pas d'entreprises, a fortiori pas de projets montés ex nihilo, qui puissent emprunter à de telles durées. De même, comment un actionnaire accepterait-il de ne pas recevoir de dividendes pendant plus de 10 ans ? De ce point de vue, Eurotunnel aura été une exception à double titre : exception au début - il fallait une foi supérieure au simple calcul financier pour devenir actionnaire d'Eurotunnel à l'origine - ; exception dans le temps - les déboires connus par le projet (coût de construction, délais d'ouverture, etc) serviront encore pendant longtemps de repoussoir aux nouvelles affaires similaires.

Il faut se rappeler à ce sujet que les anglais, plus pragmatiques, ont adopté la formule d'une durée de concession "co-terminus" avec la dette dans le

montage du Pont de Dartfort : la concession dure aussi longtemps qu'il est nécessaire, ni plus, ni moins, pour rembourser la dette.

- L'investissement ne peut pas être facilement dimensionné en fonction des espérances de revenus.

Il ressort clairement que, hormis cas exceptionnel, les deux types de contraintes évoqués ci dessus rendent impossible la résolution du problème du financement.

6.4.2. - Le trafic est très difficile à prévoir

Une fois établi, le trafic est généralement régulier : peu de bonnes surprises à la hausse, peu de mauvaises à la baisse. L'investissement en actions du secteur devrait donc être le type même du "placement de père de famille". Or, du fait du décalage entre la date du début des travaux et la date de mise en service et de la difficulté de prévoir avec une exactitude raisonnable ce que sera la fréquentation de l'infrastructure construite, ce qui devrait être un "placement de père de famille" se trouve transformé en un pari quasi aveugle sur le niveau de trafic à l'ouverture.

Dans aucun des cas, on ne peut se satisfaire du résultat, soit que le secteur privé ait fait un pari déraisonnable, soit que le concédant ait bradé un actif à des conditions trop avantageuses (et qu'il sera donc tenté de revenir sur ces conditions a posteriori).

Pour les deux raisons explicitées ci-dessus, l'intervention financière du concédant est une condition nécessaire au succès de l'opération.

Le soutien financier le mieux adapté semble être le concours sous forme de prêt subordonné.

Comme expliqué plus haut le besoin de support financier, a deux raisons :

- la faible rentabilité des projets sur des durées admissibles par les marchés bancaires et financiers ;
- l'inconnue que représente le niveau auquel s'établira le trafic.

Répondre à ce besoin par de simples subventions d'équipement a le mérite de la simplicité mais il n'est pas normal qu'en cas de succès, immédiat ou tardif, les subventions ne soient pas remboursées et, surtout, qu'elles servent en quelque sorte à payer des dividendes.

Prévoir des mécanismes de garanties de recettes minimales (ou de subventions d'équilibre) ne favorise pas la clarté des montages : ni au moment de l'attribution de la concession, ni en termes d'engagements du concédant. En outre, cela peut poser des problèmes de compatibilité avec la notion juridique de concession "aux risques et périls du concessionnaire" .

La réponse la mieux adaptée paraît être le prêt subordonné ou la subvention remboursable. Chaque année, après avoir assuré le service de sa dette et, le cas échéant, payé un dividende minimum à ses actionnaires, le cash flow excé-

dentaire devrait être, à hauteur d'une proportion contractuelle, affecté au concédant en remboursement des subventions d'origine.

6.5. - A propos du cadre juridique

Nous avons noté à plusieurs reprises les incertitudes juridiques du régime de la concession en transport public urbain liées à l'écart entre les coûts et les recettes, et à l'inévitable intervention massive des collectivités publiques pour combler cet écart, sans pour autant totalement annuler la part de risque assumée par le concessionnaire. Nous avons noté également que l'obligation, également juridique, du maintien d'une part de risque liée à l'exploitation, alors que les éléments d'incertitude y sont considérables, à la fois à la mise en service, et sur la durée, devait être limitée par... le risque acceptable par les investisseurs et les prêteurs.

Manifestement, la voie est étroite entre ce qui est juridiquement acceptable, et qui est financièrement supportable.

Si donc on est convaincu de l'intérêt de la formule de la concession, alors il faut sans doute réfléchir, mais ceci sort manifestement du cadre de ce rapport, aux moyens de réduire cette fragilité juridique.

Schématiquement - et on se reportera sur ce point avec profit aux propositions du rapport de Jacques-Philippe Chanet, rappelées en annexe, - on aurait tout intérêt à ce que les aspects fiscaux permettent une plus grande neutralité dans les choix entre diverses formules concurrentes de réalisation d'une opération de transport public.

6.6. - Quel actionnariat pour la société concessionnaire ?

Les quelques expériences en cours permettent-elles de tirer des enseignements sur la structure optimale de la société concessionnaire ?

Montées au cas par cas dans un contexte particulier, les structures d'actionnariat des sociétés concessionnaires sont très diverses, reflet des objectifs que poursuivait la collectivité locale à l'origine.

A Grenoble, l'actionnariat de la société concessionnaire de travaux est majoritairement tenu par les entreprises, l'autorité organisatrice ayant souhaité conserver exclusivement son rôle d'arbitrage entre entreprises et exploitant qui fait d'ailleurs l'objet d'un contrat séparé.

A Bordeaux, l'appel d'offres initial mentionnait l'obligation que l'actionnariat soit majoritairement tenu par les banques.

Quelques pistes de réflexions pour la structure de cet actionnariat :

- il doit réunir l'ensemble des partenaires du projet : banquiers⁽¹⁾, entreprises et surtout exploitant en privilégiant une organisation qui permette de déléguer

⁽¹⁾ qui contestent souvent ce rôle, et estiment qu'il leur suffit de faire leur métier de prêteur, et de le bien faire.

pour chaque type d'intervenant, chaque fois que cela est possible, un interlocuteur unique. C'est en particulier le cas des banques qui se retrouvent parfois nombreuses au tour de table de ce type d'opérations mais qui sont très réticentes à déléguer un chef de file unique.

- il est probablement possible d'envisager que cet actionnariat puisse se modifier au cours de la vie de la concession pour prendre en compte deux phases très différentes. Dans la phase travaux, la société concessionnaire va exercer une forte compétence de maîtrise d'ouvrage avec une grande implication des entreprises et des banquiers, mais une présence à ce stade de l'exploitant est indispensable : la présence financière de ce professionnel au capital est un frein à la situation dangereuse où les constructeurs/fournisseurs négocieraient le contrat de construction avec eux-mêmes (comme actionnaires de la société concessionnaire). Un constructeur, seul ou associé à des investisseurs non professionnels, peut être tenté de récupérer sur sa marge sa mise en capital, quitte à gonfler le prix du contrat de construction, créant des fonds propres "fictifs". Cela est d'autant plus grave si un concours financier du concédant est requis. La seule façon véritablement efficace de contrer cette tentation est d'associer au capital un professionnel averti qui ne bénéficie pas de la même possibilité et dont les intérêts sont donc différents.

L'avantage de cette formule est de développer un souci du long terme chez des entreprises. Dans cet esprit, il est intéressant de noter que les entreprises de BTP s'équipent progressivement de "Services Concessions" et il est très sain de constater, lors des préparations d'appels d'offres de projets en concession, que Services Concessions et Services Construction s'affrontent, les Services Concessions faisant valoir l'intérêt d'actionnaire à long terme, qui se confond naturellement avec l'intérêt de projet.

La phase d'exploitation nécessitera presque exclusivement les compétences de l'exploitant qui devient l'interlocuteur privilégié de la collectivité locale. A ce stade, la présence des entreprises devient moins nécessaire et certaines concessions ont prévu la possibilité de modifier l'actionnariat en faisant intervenir l'exploitant majoritairement au capital dans la seconde phase. (En revanche, peut être n'est-il pas inutile de prévoir une présence de longue durée des fournisseurs de matériels ou d'équipements).

Des montages comme celui de Grenoble, ou celui en cours à Caen qui ont opté pour deux contrats séparés, l'un portant sur la réalisation et le financement des travaux et l'autre portant sur l'exploitation, soulignent bien ces deux phases de vie de la concession avec la nécessité d'un débat privilégié avec un type d'intervenant.

On peut s'interroger sur l'efficacité à terme, une fois passée la phase de travaux, et en l'absence de nouvelles extensions, d'une structure concessionnaire qui ne serait pas détenue majoritairement par l'exploitant. Encore faut-il que le principe même de la concession n'ait pas prévu de faire supporter, au concessionnaire d'origine, une partie notable des risques d'exploitation. Mais si tel n'est pas le cas, est-on encore dans le cadre d'une concession ?

6.7. - L'aspect politique

Sous le débat technique, il ne faut pas étouffer le rôle politique éminent de la collectivité locale qui reste le vrai donneur d'ordre.

Cette prééminence est manifeste sur de multiples aspects, où apparaît nécessaire l'expression de la volonté des élus.

La collectivité, et elle seule, doit définir sa politique de transport global. Quelles sont les priorités entre transport collectif et individuel, quel est le plan de circulation : zones piétonnes ou à accès limité, politique de stationnement en centre ville ou de "dissuasion" en périphérie, circulation par véhicule "propre" (voiture électrique...). Tous ces choix, qui ne relèvent que de l'implication politique des élus, vont orienter de manière différente les conditions de mise en place d'une éventuelle concession.

Dans ce cas, le rôle du politique est encore très prégnant en ce qui concerne le choix du mode de transport collectif : bus, tramway, métro, VAL ou autres dispositifs innovants (télécabine, voiture guidée, monorail...). Bien évidemment, ce choix se fera avec un éclairage technique et commercial, car il est naturel que les compagnies privées, qui développent, parfois sans brevet leur système de transport, soient moteurs par leur effet de démarche commerciale. On notera bien ici que le choix du mode, conditionne l'ouverture de la concurrence. Choisir un VAL ou un système d'autobus, n'ouvre pas le jeu à autant de partenaires dans les deux cas.

Le rôle des élus doit aussi se manifester lors des phases d'avant-projet, d'appel d'offres, de négociation et de prise de décision au sein des entités de la concession. Cela suppose à l'évidence que la collectivité soit homogène et dispose d'expertises en interne ou de manière indépendante.

Cela suppose également que les décisions puissent être analysées, et prises, à chaque étape clef, que rien de définitif ne soit signé tant que tous les éléments n'ont pas été rassemblés, que l'on accepte des retours en arrière ou des renoncements quand il devient clair que l'on risque de franchir les limites des capacités financières des concédants.

6.8. - Parler vrai

Pour plusieurs collectivités, le recours à la concession ne constitue qu'un jeu subtil d'écritures comptables permettant de contenir la rubrique endettement, en se déchargeant de toutes les responsabilités sur un tiers.

Il faut avertir et informer les élus que cette attitude est un leurre et une illusion de vie à crédit.

Tout examen technique de la comptabilité locale conduira inéluctablement à consolider l'endettement classique par une mise en équivalence de la redevance annuelle de la concession.

Par ailleurs, l'appui sur une société concessionnaire ne saurait en rien dispenser les élus de leurs responsabilités en matière de service au public de transport collectif.

6.9. - Comité ad hoc

Tout contrat de concession, du fait de sa durée (en général 30 ans), comporte des clauses de rendez-vous périodiques destinés à examiner - en commun- l'évolution de l'environnement, et à adapter le contrat aux évolutions, par essence imprévisibles, de l'environnement.

Cette nécessaire renégociation n'est pas aisément équilibrable : elle peut aisément balancer, du point de vue du concédant, entre l'excès d'exigence, et l'excès de complaisance.

Ne pourrait-on imaginer la mise en place d'une instance arbitrale, composée d'experts indépendants et compétents, auxquels les parties pourraient d'un commun accord s'adresser pour trancher leurs conflits lors de ces rendez-vous. Bien entendu, cette procédure devrait être publique et transparente, les arguments des uns et des autres publiés, le jugement des arbitres argumenté.

6.10. - Quel rôle pour l'Etat ?

Nous avons déjà rencontré en chemin quelques domaines où l'action de l'Etat pourrait et devrait s'exercer : clarification juridique, clarification fiscale.

L'Etat pourrait également assurer la diffusion de données claires, fiables et comparables sur les coûts et efficacité des différents modes de transport mis en place dans différentes villes en France ou à l'étranger pour alimenter un véritable débat sur les choix à opérer.

6.11. - Quelques mots pour conclure

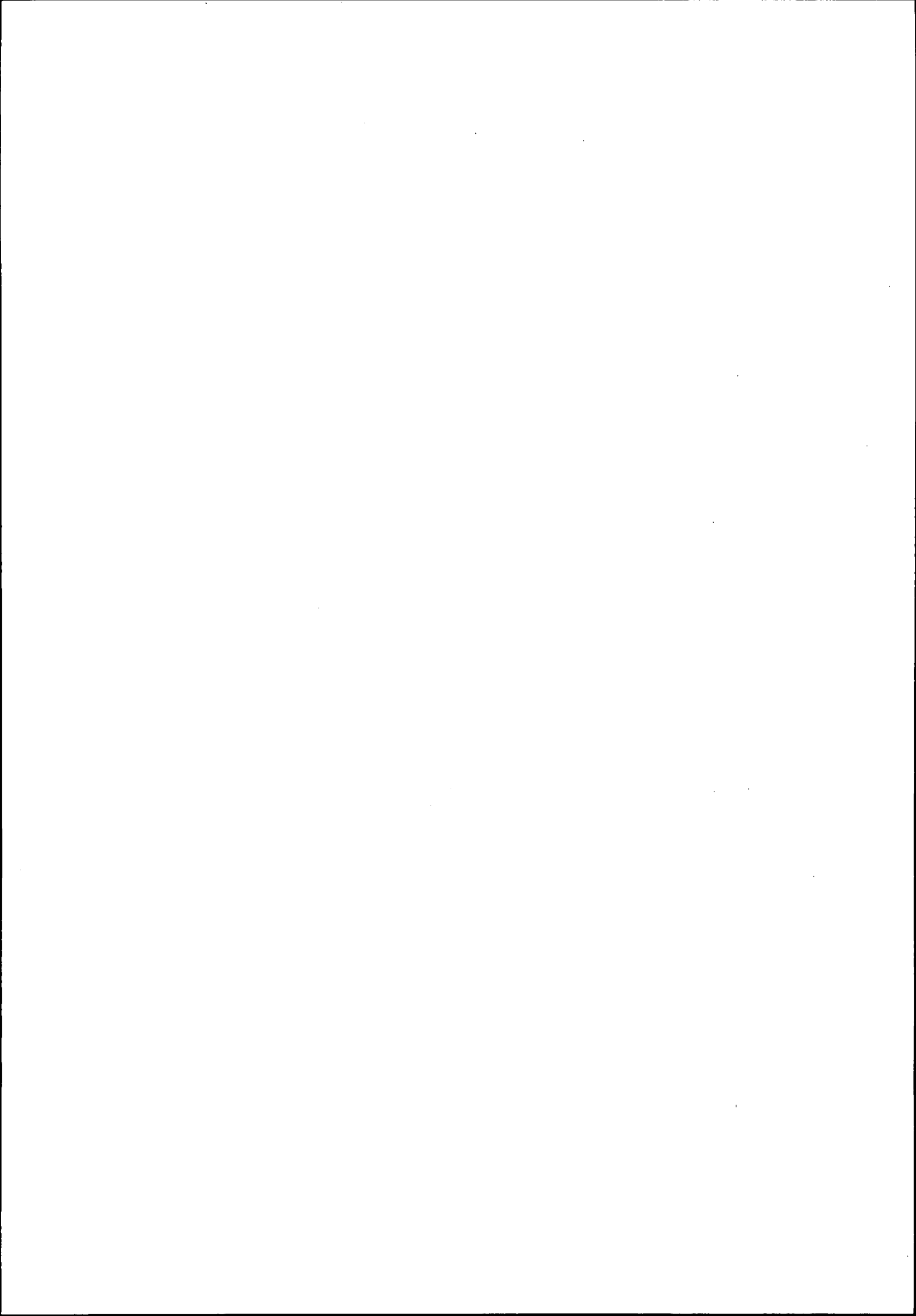
Il n'est pas inutile enfin de rappeler que, dans le domaine de l'aménagement des grandes agglomérations, la croissance des besoins financiers, et la limitation des ressources financières ou humaines, conduisent à considérer que la mise en concession des transports publics constitue une bonne réponse aux problèmes qui se posent.

En ces temps de doute et de suspicion, on observe que des groupes de travail parlementaires remettent en cause les quelques assouplissements apportés aux textes applicables aux délégations de service public à la suite des travaux de la commission Jean-René Bernard.

Il serait dommage que des scrupules juridiques, des obstacles fiscaux, ou des contrôles excessifs, rendent le recours à cette formule de plus en plus difficile. Certes des progrès peuvent être faits, des améliorations apportées : nous nous sommes efforcés, dans le cours de ce rapport, d'en suggérer quelques unes. Mais on aura noté que nous avons privilégié les suggestions liées au comportement des acteurs, plutôt que les modifications législatives ou réglementaires qui, dans le contexte actuel, pourraient bien tuer le malade sous prétexte de le guérir.



ANNEXES



RAPPELS JURIDIQUES ET FISCAUX



I - RAPPELS JURIDIQUES

1 - GÉNÉRALITÉS

La réalisation et l'exploitation d'une infrastructure de transport collectif (métro, métro léger, tramway, bus ou trolleybus sur voies réservées) peuvent faire appel à divers types de montages qui se rattachent aux modes classiques de gestion des services publics.

La puissance publique a en effet le choix, pour gérer les services publics entre diverses solutions :

- l'exploitation directe ou en régie
- l'affermage, déléguant à une personne privée l'exploitation d'un service
- la concession, déléguant à une personne privée les investissements nécessaires pour un service, et l'exploitation des installations.

1.1. - La régie

Il existe trois types de régie :

a - La régie directe, sans personnalité morale mais sans ou avec autonomie financière qui permet à la collectivité d'individualiser la gestion, qui fait l'objet d'un budget annexe à celui de la collectivité.

b - La régie avec personnalité morale et autonomie financière, proche de l'Etablissement Public. Elle peut avoir un patrimoine, passer des contrats en son nom et avoir un budget propre.

c - La régie intéressée ou la collectivité confie à un tiers l'exploitation de la régie. Le régisseur est alors mandataire de la collectivité publique. Il est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution comprenant une redevance fixe à laquelle s'ajoute un intéressement au résultat d'exploitation. Fondé sur les mêmes bases que le contrat de régie intéressé, le contrat de gérance s'en distingue par le fait que la collectivité verse au gérant une rémunération forfaitaire. Le gérant n'assume dans ce cas aucun risque dans l'exploitation du service.

1.2. - L'affermage

L'affermage est un contrat par lequel la collectivité confie, à une personne privée, l'exécution même du service public de transport. Celui-ci est alors assuré au nom de la personne privée qui perçoit en son nom les recettes des usagers qui constituent sa rémunération. Le fermier, qui n'est pas rémunéré par la collectivité, doit assurer le risque financier de l'exploitation, ce qui n'interdit pas une contribution de l'autorité organisatrice.

- les conditions de l'équilibre financier sont à fixer au contrat,
- idem pour les tarifs,
- les subventions sont prédéterminées (ou au moins prédéterminables).

L'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation ne sont pas réalisés par le fermier, mais mis à disposition par la collectivité qui en a assuré le financement. Le fermier verse à la collectivité une redevance en contrepartie de la mise à disposition des installations. La durée des contrats, dans la mesure où le fermier n'assure pas l'investissement initial, est parfois courte, de l'ordre de 3 à 5 ans, plus souvent de 10 à 12 ans.

La contrepartie du risque d'exploitation pris par le fermier est le surcoût : la marge de l'exploitant.

1.3. La concession

La concession est le contrat par lequel la collectivité charge un partenaire de réaliser à ses frais les investissements nécessaires à la création d'un ouvrage et/ou d'un service public, et de faire fonctionner ceux-ci, à ses risques et périls, en se rémunérant au moyen d'une redevance ou d'un prix payé par les usagers.

En l'absence de définition légale, il importe que les conventions ainsi désignées, passées par les collectivités locales, respectent bien les critères dégagés par la jurisprudence et la doctrine afin d'éviter tout risque de déqualification par le juge, notamment fiscal. Les principaux critères sont :

- **La convention doit porter sur la totalité du service.** On ne saurait imaginer la concession ou l'affermage d'une partie de service.

- **L'exploitant doit se rémunérer sur l'utilisateur** par la perception d'un prix correspondant au service rendu. Ceci explique que seuls des services publics industriels et commerciaux peuvent être concédés ou affermés. Les tarifs en général par ou avec l'accord de la collectivité doivent permettre d'équilibrer l'exploitation. Si tel n'est pas le cas, il est néanmoins possible, sans dénaturer le contrat, de percevoir des subventions forfaitaires.

L'exploitation devra se faire pendant toute la durée du contrat aux risques et périls du fermier ou du concessionnaire.

- Les conditions de l'équilibre financier doivent être fixées au contrat (régime des biens, régime d'amortissement).

Pour le choix du concessionnaire, la concession comme tout contrat de délégation de service public est tenu de se soumettre aux dispositions mises en place par la loi SAPIN notamment l'appel à la concurrence.

Enfin, en ce qui concerne les marchés signés par le concessionnaire dans le cadre du contrat de concession, il convient de noter :

- L'ouvrage réalisé par le concessionnaire, dans le cadre du contrat de concession, n'est pas soumis aux dispositions de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

- Les marchés passés par le concessionnaire - dès lors que ce dernier est une personne privée - avec les entreprises (de BTP en particulier) ou les maîtres d'oeuvre, sont des contrats de droit privé.

- Ainsi la société concessionnaire n'est pas soumise au code des marchés publics pour choisir les entreprises qui réaliseront l'ouvrage mais elle doit se soumettre en tant qu'entité adjudicatrice aux dispositions de la Directive Européenne travaux et fournitures secteurs exclus entrée en vigueur depuis le 1er janvier 1993, ainsi qu'à celles de la Directive services.

Quant à la qualification juridique du contrat de concession, le principe de la réalisation ou l'exploitation "aux risques et périls" du concessionnaire n'est pas exclusif de subventions des collectivités publiques, tant au stade de l'investissement que du fonctionnement.

Toutefois, les subventions d'exploitation, sauf à remettre en cause la qualification juridique et fiscale du contrat, ne peuvent conduire à supprimer tout risque pour le concessionnaire. Cette règle exclut ainsi la possibilité pour les collectivités de compenser a posteriori des déficits d'exploitation. Le contrat de concession doit, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, poser les conditions de l'équilibre financier du contrat et indiquer de façon claire les risques pris par le concessionnaire.

En pratique ces différentes formes de gestion peuvent être utilisées de différentes manières dans le cadre des transports publics, tant dans la phase de construction que dans la phase d'exploitation.

2 - RÉALISATION DE L'INVESTISSEMENT

2.1. - Maîtrise d'ouvrage publique

La collectivité peut réaliser elle-même l'ouvrage en maîtrise d'ouvrage publique.

La plupart des métros et tramways ont jusqu'à ce jour et pour la plupart été réalisés selon ce mode classique. Les collectivités prennent la charge de la responsabilité technique de l'infrastructure et empruntent directement pour assurer le financement du projet

2.2. - Maîtrise d'ouvrage déléguée

La collectivité peut également faire réaliser cet ouvrage en mandat au nom et pour le compte de la collectivité par une société d'économie mixte ou toute structure habilitée dans le cadre de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985.

La convention passée avec le mandataire doit se situer dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle que le maître de l'ouvrage a arrêté avant tout commencement des avant-projets. La collectivité garde à sa charge l'ensemble des risques liés à l'investissement.

Ainsi, la seule convention de mandat possible doit-elle être prise sur la base d'un programme (objectifs de l'opération, besoins qu'elle doit satisfaire, contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage) et d'une enveloppe financière prévisionnelle.

Les règles de passation des contrats signés par le mandataire sont les règles applicables au maître d'ouvrage.

Hormis le contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage, aucun autre contrat ne peut être conclu de gré à gré (les études pouvant être confiées à une personne publique ou privée, en vertu de l'article 2 de la loi MOP, doivent l'être après mise en concurrence).

2.3. - La concession de travaux publics

Le droit ne définit de manière claire que le contrat de concession déléguant à une société privée.

La concession de travaux publics, utilisée, par exemple, dans le cas du tramway de Grenoble repose donc sur une adaptation des principes de la concession. Cette interprétation n'est pas sans risques et les contrats passés dans ce cadre ne peuvent être à l'abri d'une requalification.

Aux termes d'un contrat de concession de travaux publics, la société concessionnaire s'engage à construire l'ouvrage avec en contrepartie, le droit de percevoir, pour sa rémunération, directement ou indirectement, des redevances sur les usagers ou tout au moins de percevoir les conséquences financières de l'exploitation de l'ouvrage. Ainsi, à la différence d'une entreprise chargée de réaliser une infrastructure dans le cadre d'un marché de travaux publics, la société concessionnaire de travaux publics ne perçoit pas sa rémunération de la collectivité (concedante), mais d'un tiers. Concrètement, dans le cas d'une infrastructure de transport collectif, la société concessionnaire de travaux percevrait un loyer qui lui serait versé par l'entité chargée de l'exploitation, ce loyer devant intégrer les conséquences financières de l'exploitation.

On notera toutefois -nous y reviendrons- que, dans la quasi totalité des cas, les recettes tirées de l'exploitation de l'ouvrage ne suffisent pas à couvrir les coûts d'exploitation, et ne sauraient donc contribuer à la couverture des coûts d'investissements. Il est donc très difficile de concevoir une concession d'ouvrage indépendante de la concession d'exploitation.

2.4. - Le METP

Le METP se définit comme un contrat de longue durée par lequel un entrepreneur est chargé de la réalisation, du financement et de l'entretien d'ouvrages publics, moyennant une rémunération versée par la collectivité.

Cette définition ne correspond à aucune définition législative.

Seules sources: quelques réponses ministérielles et quelques arrêtés du Conseil d'Etat qui ont permis de dégager des critères :

- contrat de longue durée ;
- rémunération par la collectivité contractante (c'est ce qui constitue la différence essentielle avec le contrat de concession où le concessionnaire est théoriquement payé par l'usager) ;
- importance de la notion d'exploitation d'un ouvrage public (pas forcément de la construction).

3 - EXPLOITATION

La collectivité a réalisé, ou fait réaliser l'investissement. Elle peut:

- 3.1-** Gérer elle-même directement, en régie, l'infrastructure réalisée.
- 3.2.** - Passer un contrat avec une société exploitante de transport qui assure les prestations demandées par la collectivité pour une rémunération convenue. La société exploitante est payée par la collectivité. Ces contrats d'exploitation peuvent être conclus en gérance simple mais également comporter des termes de l'intéressement financier de l'exploitant aux résultats de l'activité.
- 3.3.** - Affermer (concéder) le service de transport, c'est-à-dire confier, par un contrat d'affermage, à une personne privée.

Entre ces deux séries de contrats, il existe toute une série de contrats qui sont modulés en fonction de la répartition des risques pris par l'exploitant (garanties de recettes pures, avec intéressement. . .) .

Ce sont tous les contrats où on délègue l'exécution du service et où l'on donne des pouvoirs au privé:

- pouvoir de gestion,
- responsabilité de l'entreprise,
- responsabilité de gestion du personnel,
- engagement sur résultats : prix forfaitaire, subvention forfaitaire.

4. - CONSTRUCTION ET EXPLOITATION

Si la collectivité a concédé la réalisation des travaux, elle peut, dans le même temps, concéder également l'exploitation du service. Il y a alors concession de travaux et de service public.

Aux termes du contrat, la collectivité confie à un tiers concessionnaire (public ou privé) la réalisation et le financement des investissements ainsi que l'exploitation du service pendant la durée du contrat.

La caractéristique de ce contrat est que le concessionnaire agit en son nom et exploite le service à "ses risques et périls" en se rémunérant sur l'utilisateur par la perception des recettes qui constituent la contrepartie du service rendu.

Il faut préciser que le financement privé des opérations est une technique pratiquée depuis longtemps pour la réalisation de grands projets industriels.

Le financement est assuré à partir des résultats attendus de son exploitation.

Ce mode de financement est transposable à tout projet d'équipement des collectivités susceptibles d'obtenir une certaine rentabilité économique, ainsi que les équipements générateurs de recettes perçues sur usagers.

Dans le domaine des transports, il faut cependant remarquer que :

- les tarifs ne permettent pas d'équilibrer la gestion du service public seulement avec les recettes perçues sur usagers ;
- les transports s'apprécient dans leur globalité.

La notion de "pure" concession aux risques et périls du concessionnaire n'est pas aisément envisageable.



II - RAPPELS FISCAUX

En matière de fiscalité, la concession de transports publics doit s'examiner au regard de la TVA, et au regard de l'impôt sur les sociétés. Il s'agit d'évaluer, quels sont les risques fiscaux liés à ce type de montage, ainsi que recenser les surcoûts éventuels d'un montage en concession par rapport à d'autres montages, où l'investissement reste à la charge des collectivités locales.

1 - TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Il convient de rappeler au préalable, les régimes de TVA applicables aux organismes de droit public.

L'assujettissement des personnes morales de droit public dépend de la nature des opérations qu'elles effectuent et non du statut des personnes qui les accomplissent.

En ce qui concerne les dépenses réelles d'investissement, la TVA y afférent, donne lieu à une attribution du FCTVA à la collectivité locale, lorsque les investissements qu'elle exploite directement ne servent pas à la réalisation d'opérations soumises de plein droit ou sur option à la TVA.

Par contre, et c'est le cas des transports publics de personnes, la TVA ayant grevé le prix des biens et services acquis par les organismes de droit public pour les besoins d'une activité soumise de plein droit ou sur option à la TVA, est déductible dans les conditions de droit commun. Lorsqu'il y a affermage, il y a d'ailleurs, transfert du droit à déduction de la TVA ayant grevé le prix des biens affermés, en vue de permettre au fermier la déduction de cette TVA.

En matière de droit à récupération, il y a donc transparence complète entre le système de la concession et de l'affermage ou de la maîtrise d'ouvrage public.

Cette transparence n'existe pas de la même manière sur des investissements concernant des activités non soumises à la TVA, telles que l'incinération des déchets, où le portage par une société extérieure peut avoir pour effet de priver la collectivité de son droit à récupération via le fonds de compensation de la TVA.

Dans le cas de gérance, régie intéressée ou prestations de services diverses, la déduction sur les investissements par le gestionnaire privé, est également interdite.

En matière d'imposition à la TVA, la contrepartie de la possibilité de déduction réside dans l'obligation de soumettre à la TVA, la totalité des recettes du service.

Dans le cadre de la concession, seront soumis à TVA, la totalité des recettes, à savoir :

- les recettes perçues auprès des usagers
- la participation forfaitaire annuelle des collectivités locales
- les subventions d'équipement initiales, au fur et à mesure de leur amortissement, par le biais du compte d'exploitation

Dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage et d'une exploitation directe par la collectivité locale, le budget transport fait l'objet d'un compte annexe, dans lequel seront soumis à TVA :

- les recettes perçues auprès des usagers
- le déficit du compte transport

On voit donc, qu'à quelques exceptions près, concernant la comptabilisation des charges (y compris les provisions ou amortissements), qui peuvent se faire, à la marge, de façon différente, dans le cas du budget annexe transport ou dans le cas de la concession, (c'est par exemple le cas des frais financiers non comptabilisés dans le compte transport), il y a dans le cas des transports publics, neutralité parfaite en matière de TVA entre les deux régimes.

Reste, toutefois, que la requalification fiscale, pour des questions de délais, peut remettre en cause les droits à déductions, même si ils existaient à l'origine.

2 - IMPOT SUR LES SOCIÉTÉS

Dans le cas d'un montage en concession, la société concessionnaire de droit privé acquitte l'impôt sur les bénéfices dégagés.

Dans le cadre d'une concession la société bénéficie d'un régime dérogatoire en matière d'amortissement. Le régime comptable des sociétés concessionnaires conduit, en effet, à distinguer deux types d'amortissements:

- l'amortissement de caducité
- l'amortissement industriel des biens devant être renouvelés pendant la durée de la concession

Ces dotations sont complétées par la possibilité de passer des provisions pour renouvellement destinées à couvrir l'évolution des prix pour les biens à renouveler et des provisions pour grosses réparations.

Dans la pratique, cette possibilité de double amortissement (technique et de caducité) pour les biens à renouveler revient à procéder à un amortissement par anticipation des biens renouvelables.

Dans le cas de concession d'ouvrage à péage, ces charges importantes d'amortissement sont, en terme de comptabilité, contrebalancées par la possibilité de pratiquer un transfert de charges, pendant la première période déficitaire de l'exploitation, évitant un résultat comptable négatif, ces charges étant réimputées dès que la concession dégage des ressources suffisantes. Les concessions d'ouvrage à péage reposent en effet sur une croissance régulière des recettes.

Dans le cas des transports publics, tels que les concessions sont aujourd'hui pratiquées, les recettes, et par conséquent la contribution annuelle de la collectivité locale est dimensionnée de manière à couvrir dès la première année l'ensemble des charges d'amortissements et de renouvellement, ce qui se traduit par une trésorerie positive permanente de la société concessionnaire.

Sur certaines concessions, afin d'éviter la constitution d'une trésorerie trop importante, la part de la contribution forfaitaire correspondant aux charges de provisions pour renouvellement, peuvent être payées de façon différée. Elle est alors enregistrée comptablement l'année où la provision pour renouvellement est constituée, mais décaissée l'année où le renouvellement est effectué.

La pratique du différé de charge n'est pas utilisée, et la société concessionnaire est en situation bénéficiaire dès les premières années d'exploitation.

On comprend donc que le risque fiscal qui pèse sur ce type de montage est constitué par le fait qu'en cas de remise en cause de la concession il pourrait y avoir immédiatement remise en cause du principe de l'amortissement de caducité. La réintégration de ces amortissements viendrait augmenter d'autant les résultats déjà bénéficiaires de la concession et serait soumise directement au paiement de l'impôt sur les sociétés.



*Le Ministre de l'Équipement, des Transports
et du Tourisme*

22 OCT. 1993

cher Monsieur le Président,

Au cours du récent entretien que j'ai eu avec le Bureau du Conseil National des Transports, vous m'avez soumis les grandes lignes des travaux d'évaluation de la LOTI auxquels vous avez procédé. Elles m'ont été présentées dans le cadre de l'assemblée générale du CNT le 21 septembre 1993 ; elles ont servies de support à la préparation du débat sur les transports au Parlement. Les nouvelles missions que je veux confier à votre organisme concernent tant le transport de fret que celui de voyageurs.

Face à la crise du transport de fret qui s'approfondit pour les différents modes, il serait utile que le CNT engage une réflexion intermodale sur un programme d'actions à moyen terme intégrant la sortie de la crise et la préparation aux échéances européennes.

Il s'agit de procéder à une analyse des différents facteurs d'ordre structurel, explicatifs de la crise du fret, spécifiques à un mode ou communs à plusieurs, prenant en compte les équipements, l'exploitation, les nouvelles technologies et les instruments de régulation.

Cette réflexion devra dégager des scénarios envisageables pour améliorer de façon durable et significative les conditions d'exercice de l'activité, dans ses dimensions financières, juridiques, économiques et sociales.

Ce travail devra être mené en étroite concertation avec les professions et la SNCF en le situant dans l'espace international, notamment dans le cadre européen.

J'insiste sur le caractère intermodal de cette démarche et sur sa dimension européenne, en particulier pour rechercher les voies et moyens de progresser dans le domaine de l'harmonisation des conditions de concurrence.

Je souligne que cette démarche de réflexion ne doit pas interférer avec celle de l'élaboration du contrat de progrès dans le domaine du transport routier de marchandises, dont la préparation a actuellement lieu dans l'enceinte du Commissariat général du plan et à laquelle le CNT est associé.

Monsieur Guy SALMON-LEGAGNEUR
Président du Conseil National des Transports
34, avenue Marceau
75008 - PARIS

Dans le domaine des transports de voyageurs, j'attends du CNT qu'il examine trois sujets qui me paraissent constituer des enjeux particulièrement forts pour l'avenir :

1) la participation des différents types d'acteurs économiques au financement des transports collectifs urbains et ~~les~~ conséquences que cela entraîne sur l'environnement économique et social local,

2) les concessions dans le transport public urbain ; le renouveau de cette forme juridique appelle, en effet, une évaluation de l'efficacité de la formule par rapport aux autres systèmes de maîtrise d'ouvrage des investissements et de délégation de l'exploitation,

3) la complémentarité en zone urbaine entre le transport collectif et le transport par voiture particulière. En effet, les discussions sur les modes de transport font aujourd'hui fréquemment apparaître ~~des~~ oppositions quasi théologiques entre les routes et les transports collectifs en particulier ^{des} zones urbaines. Cette opposition est souvent d'autant plus vive qu'elle est peu et mal étayée. Le débat oppose en effet de manière abstraite des solutions en soi, sans que le problème auquel elles doivent répondre ait été clairement posé, sans que les fonctions à assurer aient été clairement définies.

Cette réflexion sur le transport de voyageurs devra bien entendu associer étroitement les acteurs concernés, autorités organisatrices et exploitants. Elle devrait s'appuyer sur une évaluation des pratiques existantes en vue de dégager des orientations claires.

Je vous prie de me faire part de la méthode, des délais et des conditions de fonctionnement des groupes de travail que vous envisagez pour répondre à ces quatre missions. Je serais heureux qu'elles intègrent le projet que j'ai formulé devant le Sénat de recentrer le CNT sur l'intermodalité. Sur ce sujet, je vous demande également de réfléchir aux modalités de ce recentrage et de me faire des propositions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,

et le plus cordial,

Bernard BOSSON

**MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL
CNT**

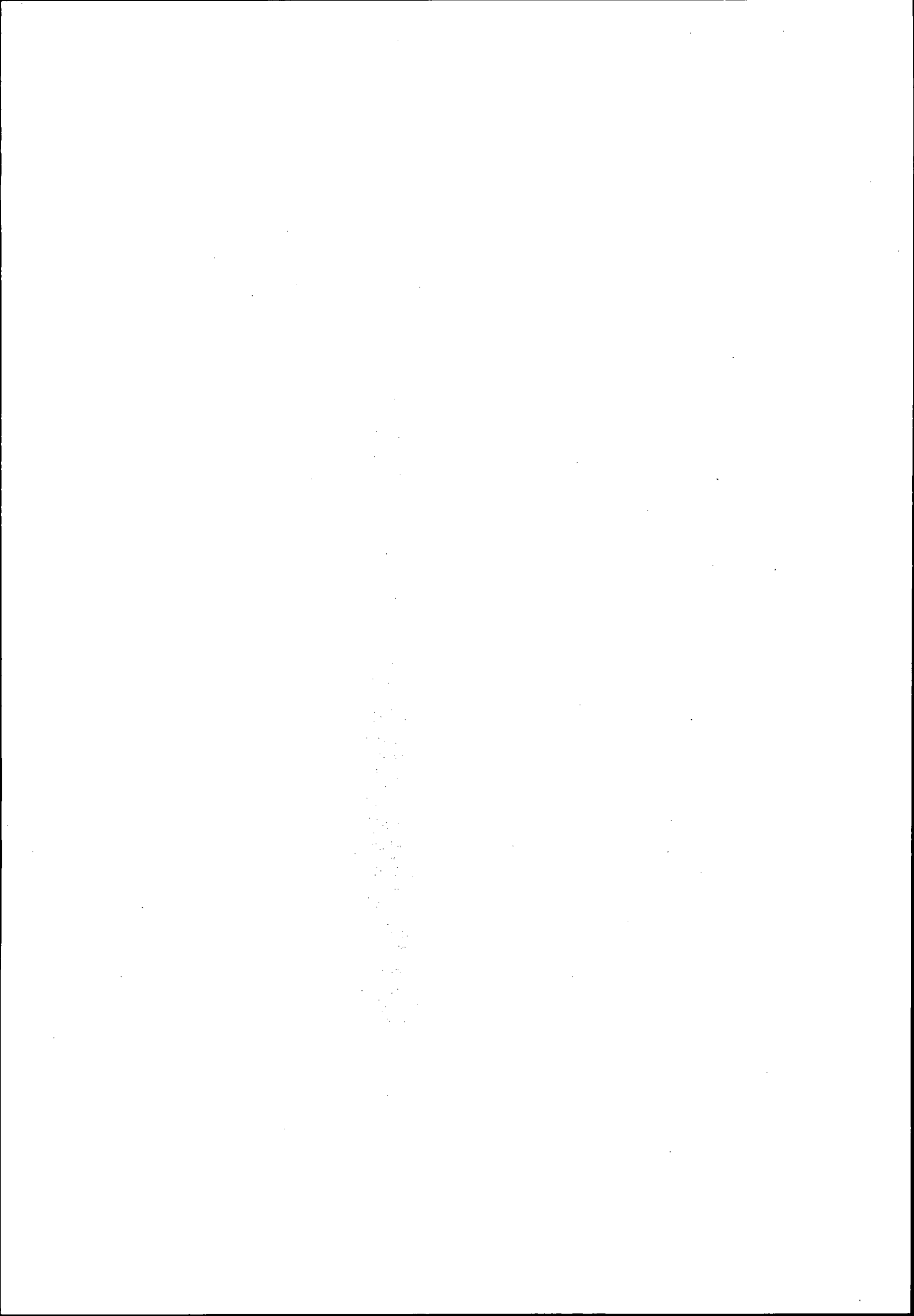
Président	M. Claude Abraham
DGCL	M. Nguyen
DTT	M. Faure
Budget	M. Orizet
DCC	M. Malhomme
GART	Mme Pêcheur Mme Bessonne M. Cardona
UTP	M. Couplan M. Segretain
CERTU	Mme Duchêne M. Abeille
CLF	M. Rochefort
FIT	M. Girard
UNSPIC	M. Steinmetz

Personnes qualifiées :

M. Saby	Tunnel Prado Carénage
M. Chaine	SEMALY
M. Le Foll	Chambre Régional des Comptes

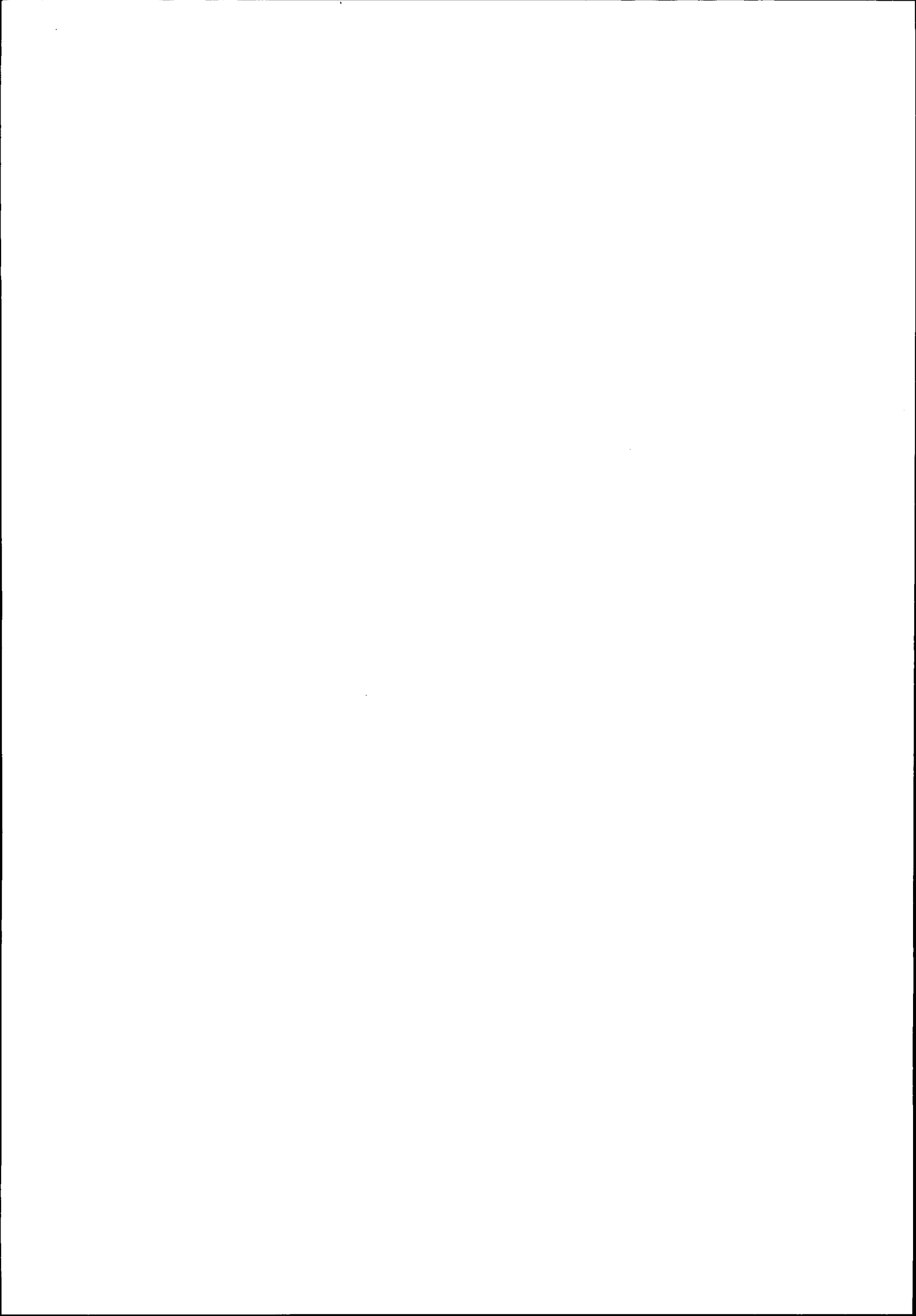
ainsi que

Mme Bourrier	CDC
M. Lion	CNT
M. Brun	CNT

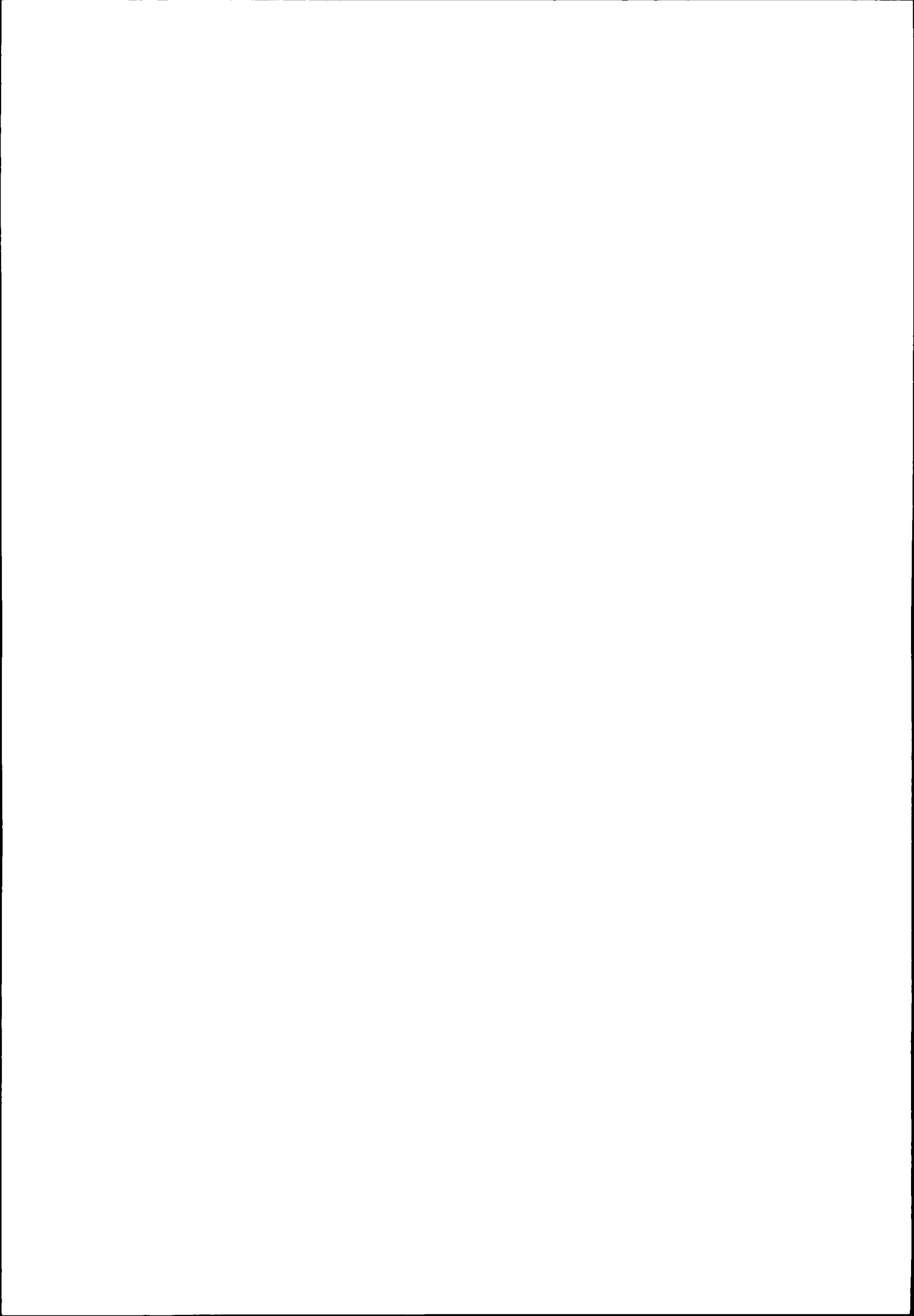


GUIDE D'INTERVIEW DETAILLE CONCEDANT

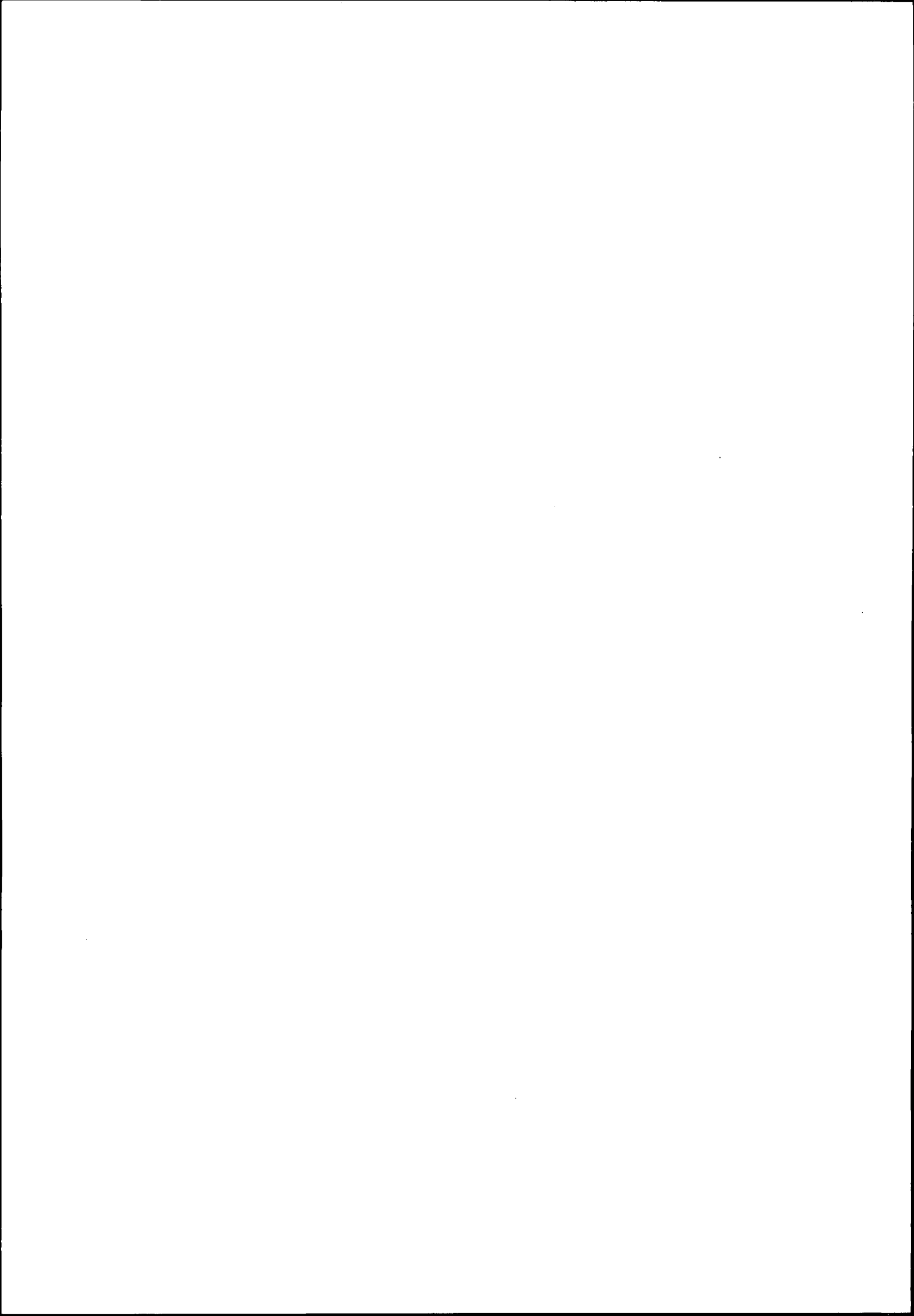
Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Réflexion sur la ville et sur l'aménagement.</p> <p>- Mise au point d'une offre de transport.</p> <p>- Choix du mode de transport et du mode de réalisation</p> <p>- Décisions de principe.</p>	<p>Qui organise ou a organisé la réflexion sur la ville (urbanisme, transports) au plan politique et technique.</p> <p>Y a t il eu ,à ce stade intervention d'une expertise extérieure ?</p> <p>Phase plus technique</p> <p>Qui a assuré la partie économique? Quel a été le rôle des bureaux d'ingénierie</p> <p>Quel a été à ce stade l'intervention des entreprises, des constructeurs, des financiers ?</p> <p>Discussion probablement assez politique sur lequel, il n'est probablement pas utile de revenir largement.</p> <p>Quel a été le processus de décision politique:</p> <ul style="list-style-type: none"> . sur le choix du mode de transport . sur le choix du mode de réalisation <p>A quel stade de définition du projet était on quand les grands choix de principe ont été arrêtés ?</p> <p>A quel stade de concertation "politique" était on sur le projet?</p> <p>Quelle a été la durée du processus d'études antérieure à la décision de principe</p> <p>Quels sont les conseils extérieurs qui sont intervenus dans la phase initiale</p> <p>Y avait il déjà un concessionnaire pressenti ou une demande particulière se traduisant par une attente particulière du concédant vis à vis du concessionnaire?</p> <p>Quel a été le rôle de l'Etat?</p>	<p>Quels sont les acteurs qu'il vous semble indispensable d'associer à ce stade à la réflexion (entreprises, exploitant, etc..)</p> <p>Quels sont à votre avis les aspects essentiels du projet qui doivent à ce stade faire l'objet d'une étude approfondie (technique, économique, juridique)</p> <p>Doit il y avoir participation des futurs associés de la société concessionnaire?</p> <p>Etes vous d'accord sur ce jugement, sinon, que recommandez-vous ?</p> <p>Quelles sont les implications futures du choix du projet qu'il faut impérativement porter au débat?</p> <p>Y a t il des points qui méritent un éclairage particulier?</p> <p>Avez vous recherché un soutien auprès des services de l'Etat. Pensez vous nécessaire un soutien plus important?</p> <p>Les prérogatives des collectivités locales ont elles été préservées dans votre montage et de quelle manière.?</p>



Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Montage financier et partage des risques.</p>	<p>Raisons du choix du montage (concession, maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'ouvrage directe). Y a t il eu d'autres montages étudiés et pour quelles raisons ont ils été abandonnés</p> <p>Comment s'est situé cette étape par rapport aux étapes techniques du projet (APS, APD, consultation des entreprises)</p> <p>partage des risques envisagé:</p> <p>travaux : aléas sur le programme aléas sur les délais aléas sur les imprévus (déplacement de réseaux, imprévus géologiques) aléas sur les coûts partage des bonus</p> <p>financier risque financier (taux, liquidité) exploitation tarif trafic coût d'exploitation</p> <p>Y a t il eu choix pour l'autorité concédante sur le mode de sélection des différents partenaires (entreprises, banquiers, exploitants)</p>	<p>Comment doivent se répartir les risques?</p> <p>Y a t il pour chacun des types de risques évoqués des conseils que vous souhaiteriez donner soit sur la méthode de répartition, (intervention d'experts,...), soit sur l'information à donner aux différents intervenants à une opération de transport?.</p> <p>Quelle forme pourrait prendre cette information?</p> <p>Faut il privilégier certaines formes de consultation.?</p>
<p>- Recherche de partenaires et rôle de chacun dans la structure concessionnaire.</p>	<p>Quelles compétences sont recherchées dans la "structure" concessionnaire, lesquelles sont primordiales, impératives.</p> <p>Quelle procédure a été adoptée pour le choix du concessionnaire</p> <p>Y a t il eu apport d'une expertise extérieure pour négocier avec le concessionnaire, vous semble-t-elle indispensable.</p>	<p>Quels conseils donneriez vous sur la structure de l'actionnariat.</p> <p>Comment a fonctionné, pendant les différentes phases du projet, la structure de l'actionnariat?</p>

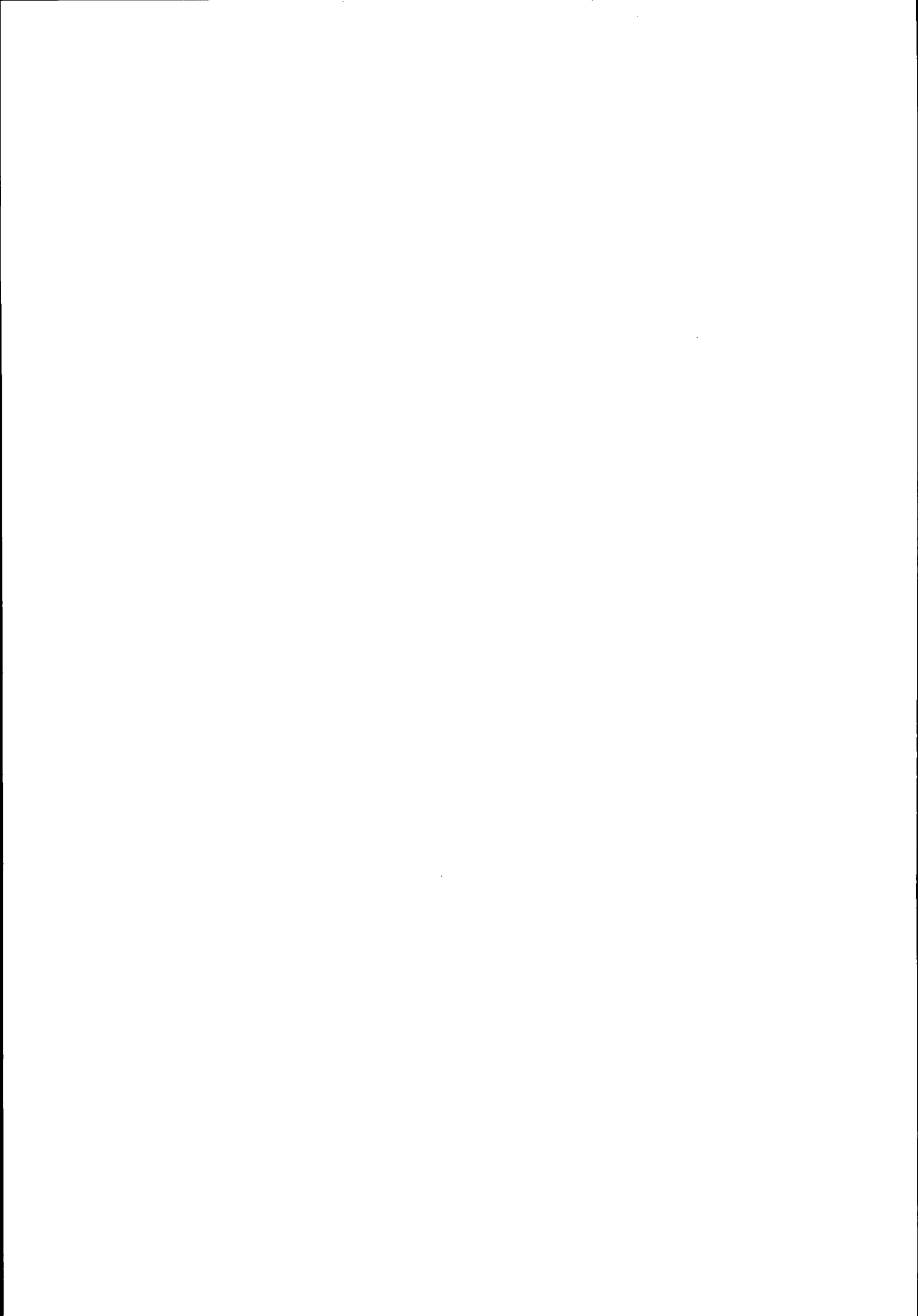


Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
- Réalisation des travaux	<p>Comment ont été pris en charges les modifications de programme?</p> <p>Implication de l'autorité organisatrice dans l'organisation des travaux en particulier en ce qui concerne la perception des riverains.</p>	<p>L'implication de l'autorité organisatrice par rapport au déroulement des travaux vous semble t elle primordiale?</p>
- Contrôle et réception des travaux	<p>Quel type de contrôle avez vous exercé pendant les travaux?</p> <p>Quelles étaient les équipes affectées à ce contrôle (équipe propre du concédant ou expertise extérieure)</p>	<p>Jusqu'à quel niveau doit s'impliquer le concédant au niveau des contrôles?</p> <p>Cela pose t il des problèmes budgétaires, en particulier cette fonction contrôle a t elle été correctement dimensionnée à l'origine du projet?</p>
- Exploitation	<p>Modification des rapports avec l'exploitant</p> <p>Souplesse des modifications</p> <p>Intégration de la nouvelle ligne avec le réseau préexistant.</p>	<p>Comment intervenez vous dans la phase d'exploitation?</p> <p>Comment est assuré le contrôle de l'exploitant ? De quelles équipes disposez vous?</p>
- Extension éventuelle des réseaux	<p>Comment sont gérées les extensions de réseau? Ont elles été prévues dès l'origine et dans quelles conditions?</p> <p>Le mode d'association initial sera t il conservé?</p> <p>Quelles sont les dispositions prises en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rachat de la concession - clause de substitution - possibilité de sanction 	<p>D'une façon générale, quelles recommandations feriez vous à d'autres "concédants" compte tenu de votre expérience</p>

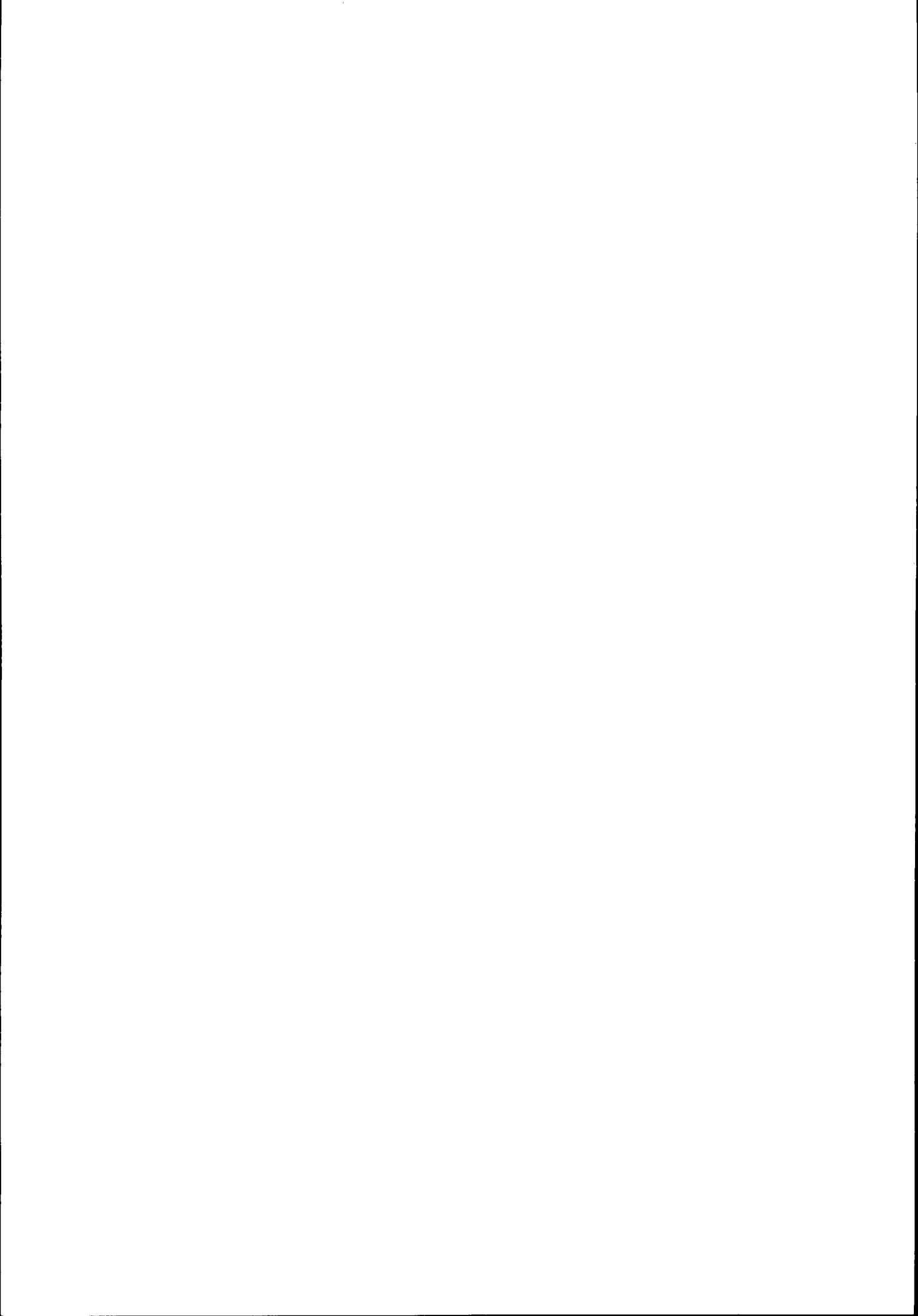


GUIDE D'INTERVIEW DETAILLE CONCESSIONNAIRE

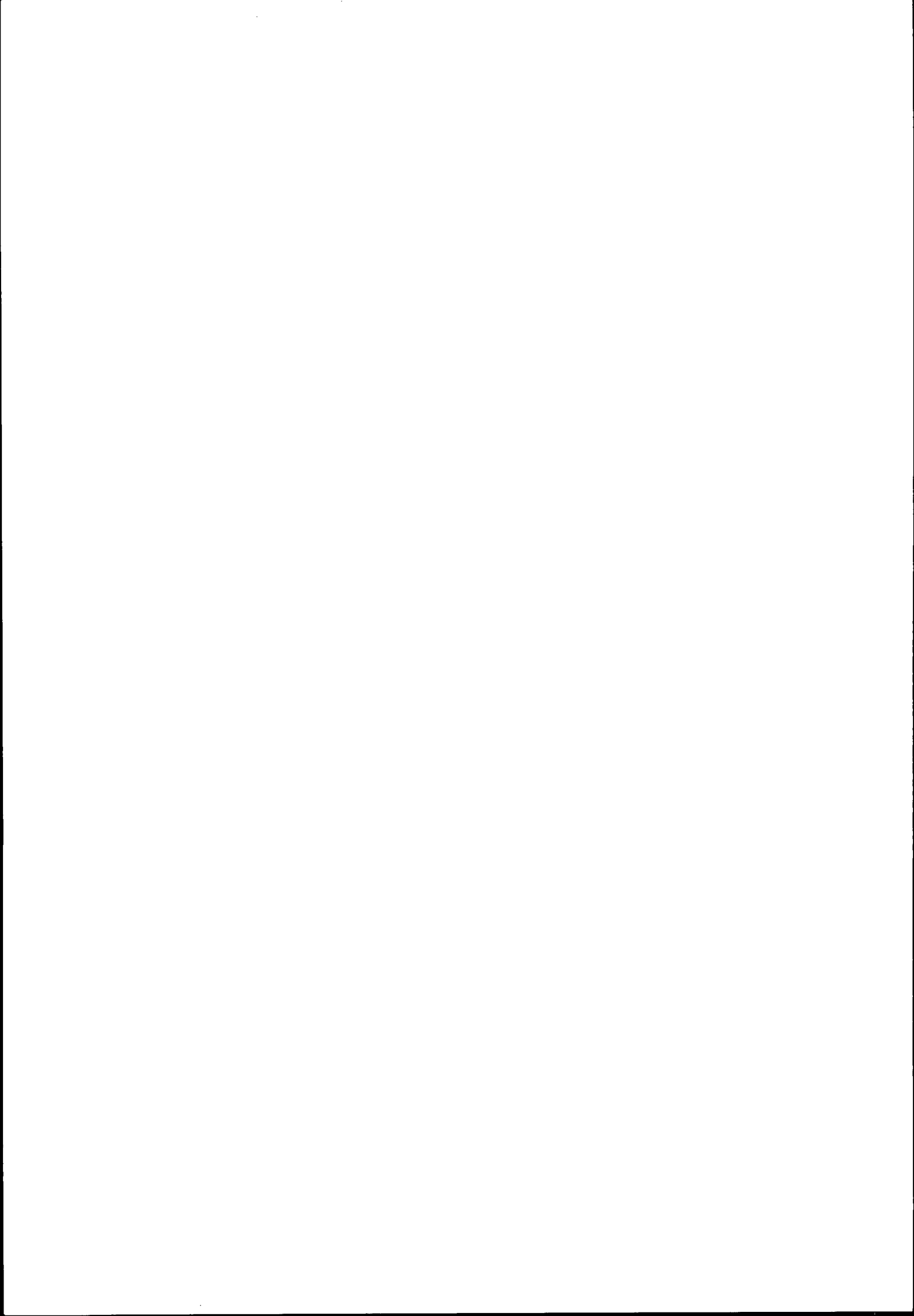
Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Réflexion sur la ville et sur l'aménagement.</p> <p>- Mise au point d'une offre de transport.</p> <p>- Choix du mode de transport.</p> <p>- Décisions de principe.</p>	<p>Qui organise ou a organisé la réflexion sur la ville (urbanisme, transports) au plan politique et technique.</p> <p>Y a t il eu ,à ce stade intervention d'une expertise extérieure ?</p> <p>Phase plus technique</p> <p>Qui a assuré la partie économique?</p> <p>Quel a été à ce stade l'intervention des entreprises, des constructeurs, des financiers ?</p> <p>Discussion probablement assez politique sur lequel, il n'est probablement pas utile de revenir largement.</p> <p>A quel stade de définition du projet était on quand les grands choix de principe ont été arrêtés</p> <p>Quelle a été la durée du processus d'études antérieure à la décision de principe</p> <p>Quels sont les conseils extérieurs qui sont intervenus dans la phase initiale</p> <p>Qui a assuré la partie économique de la phase préalable?</p> <p>Y avait il déjà un concédant pressenti ou une demande particulière se traduisant par une attente particulière vis à vis du concédant?</p> <p>Quel a été le rôle de l'Etat,</p>	<p>Quels sont les acteurs qu'il vous semble indispensable d'associer à ce stade à la réflexion (entreprises, exploitant, etc..)</p> <p>Quels sont à votre avis les aspects essentiels du projet qui doivent à ce stade faire l'objet d'une étude approfondie (technique, économique, juridique)</p> <p>Doit il y avoir participation des futurs associés de la société concessionnaire?</p> <p>Etes vous d'accord sur ce jugement, sinon, que recommandez-vous ?</p> <p>Quelles sont les implications futures du choix du projet qu'il faut impérativement porter au débat?</p> <p>Y a t il des points qui méritent un éclairage particulier?</p> <p>Avez vous recherché un soutien auprès des services de l'Etat. Pensez vous nécessaire un soutien plus important?</p> <p>Les prérogatives des collectivités locales ont elles été préservées dans votre montage et de quelle manière.?</p>



Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Montage financier et partage des risques.</p>	<p>Raisons du choix du montage (concession, maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'ouvrage directe). Y a t il eu d'autres montages étudiés et pour quelles raisons ont ils été abandonnés</p> <p>Comment s'est situé cette étape par rapport aux étapes techniques du projet (APS, APD, consultation des entreprises)</p> <p>partage des risques envisagé:</p> <p>travaux : aléas sur le programme aléas sur les délais aléas sur les imprévus (déplacement de réseaux, imprévus géologiques) aléas sur les coûts partage des bonus</p> <p>financier risque financier (taux, liquidité)</p> <p>exploitation tarif trafic coût d'exploitation</p> <p>Y a t il eu choix pour l'autorité concédante sur le mode de sélection des différents partenaires (entreprises, banquiers, exploitants)</p>	<p>Comment doivent se répartir les risques?</p> <p>Y a t il pour chacun des types de risques évoqués des conseils que vous souhaiteriez donner soit sur la méthode de répartition, (intervention d'experts,...), soit sur l'information à donner aux différents intervenants du groupe.</p> <p>Quelle forme pourrait prendre cette information?</p> <p>Faut il privilégier certaines formes de consultation.?</p>
<p>- Recherche de partenaires et rôle de chacun dans la structure concessionnaire.</p>	<p>Quelles compétences sont recherchées dans la "structure" concessionnaire, lesquelles sont primordiales, impératives.</p> <p>Quelle procédure a été adoptée pour le choix du concessionnaire</p> <p>Y a t il eu apport d'une expertise extérieure pour négocier avec le concessionnaire, vous semble-t-elle indispensable.</p>	<p>Quels conseils donneriez vous sur la structure de l'actionariat.</p> <p>Comment a fonctionné, pendant les différentes phases du projet, la structure de l'actionariat?</p>

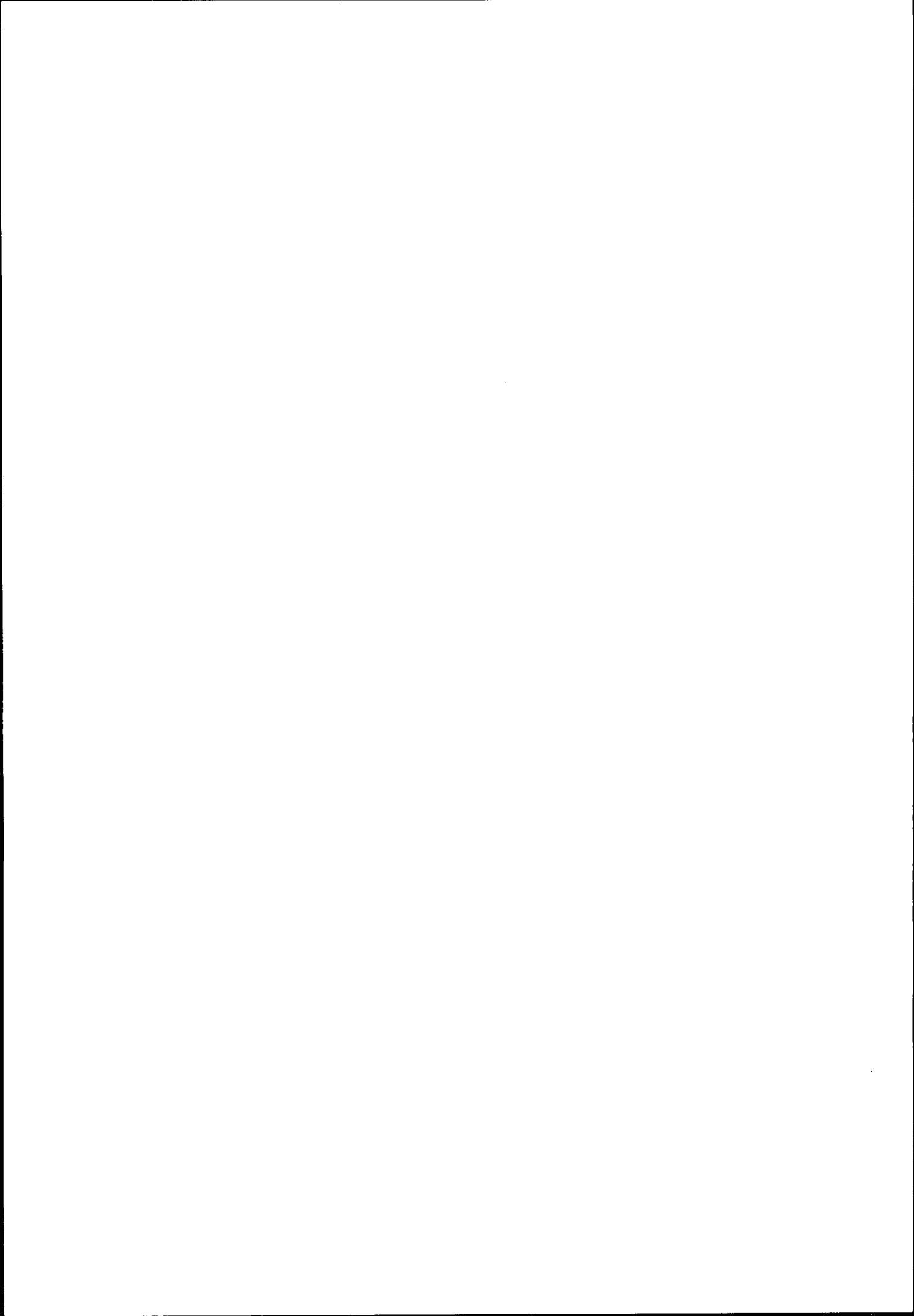


Etapes	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des travaux - Contrôle et réception des travaux - Exploitation - Extension éventuelle des réseaux 	<p>Y a t il eu apport d'une expertise extérieure pour négocier avec le concessionnaire ? vous semble-t-elle indispensable.</p> <p>Implication de l'autorité organisatrice par rapport à l'organisation des travaux et par rapport à la perception des riverains.</p> <p>P.M (est-ce bien sûr ?)</p> <p>Modification des rapports avec l'exploitant Souplesse des modifications Intégration de la nouvelle ligne avec le réseau préexistant.</p> <p>P.M</p>	<p>L'implication de l'autorité organisatrice par rapport au déroulement des travaux vous semble t elle primordiale?</p> <p>Comment intervenez vous dans la phase d'exploitation?</p> <p>Comment est assuré le contrôle de l'exploitant ?</p> <p>D'une façon générale, quelles recommandations feriez vous à d'autres "concedants" compte tenu de votre expérience</p>

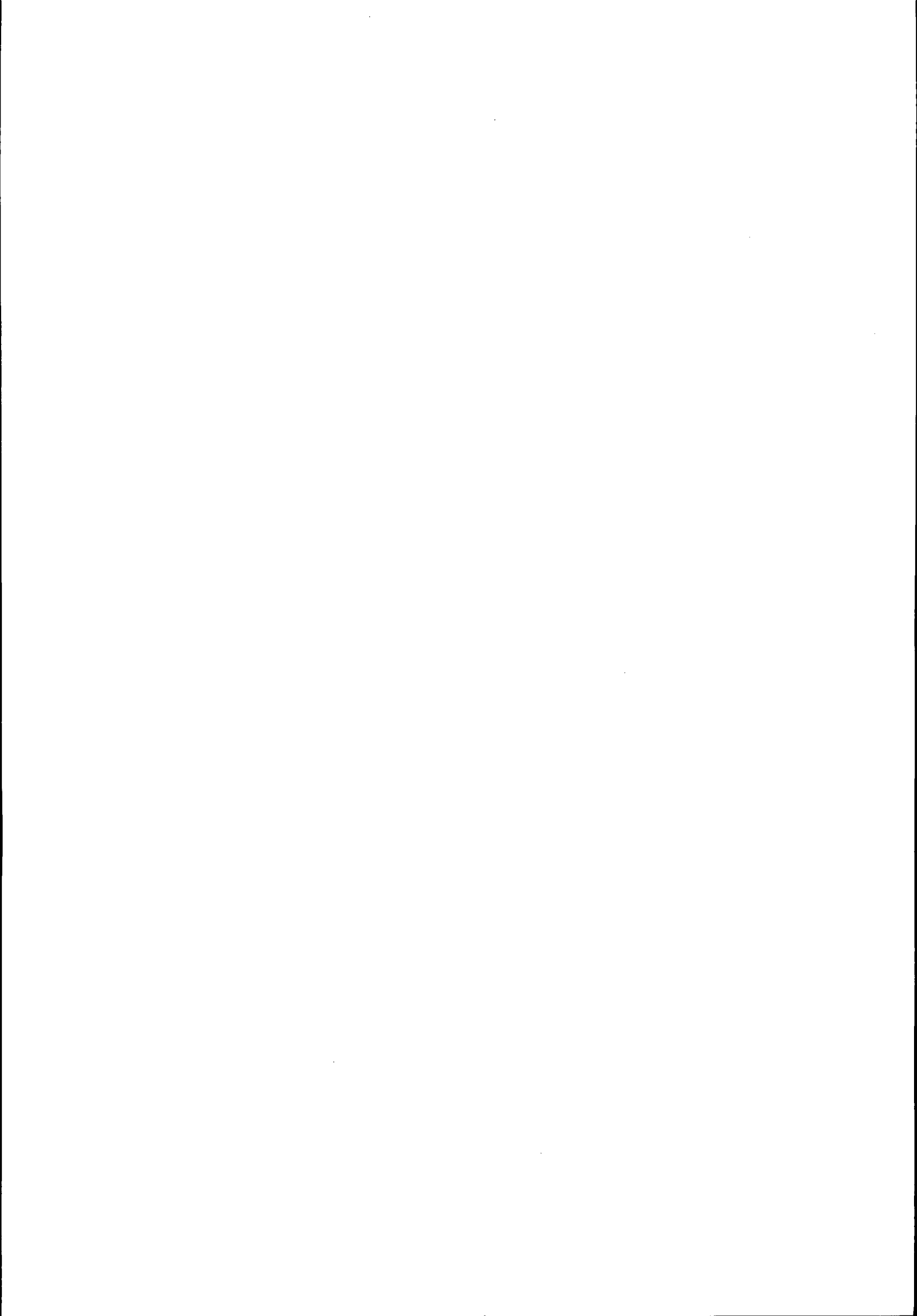


GUIDE D'INTERVIEW DETAILLE EXPLOITANT

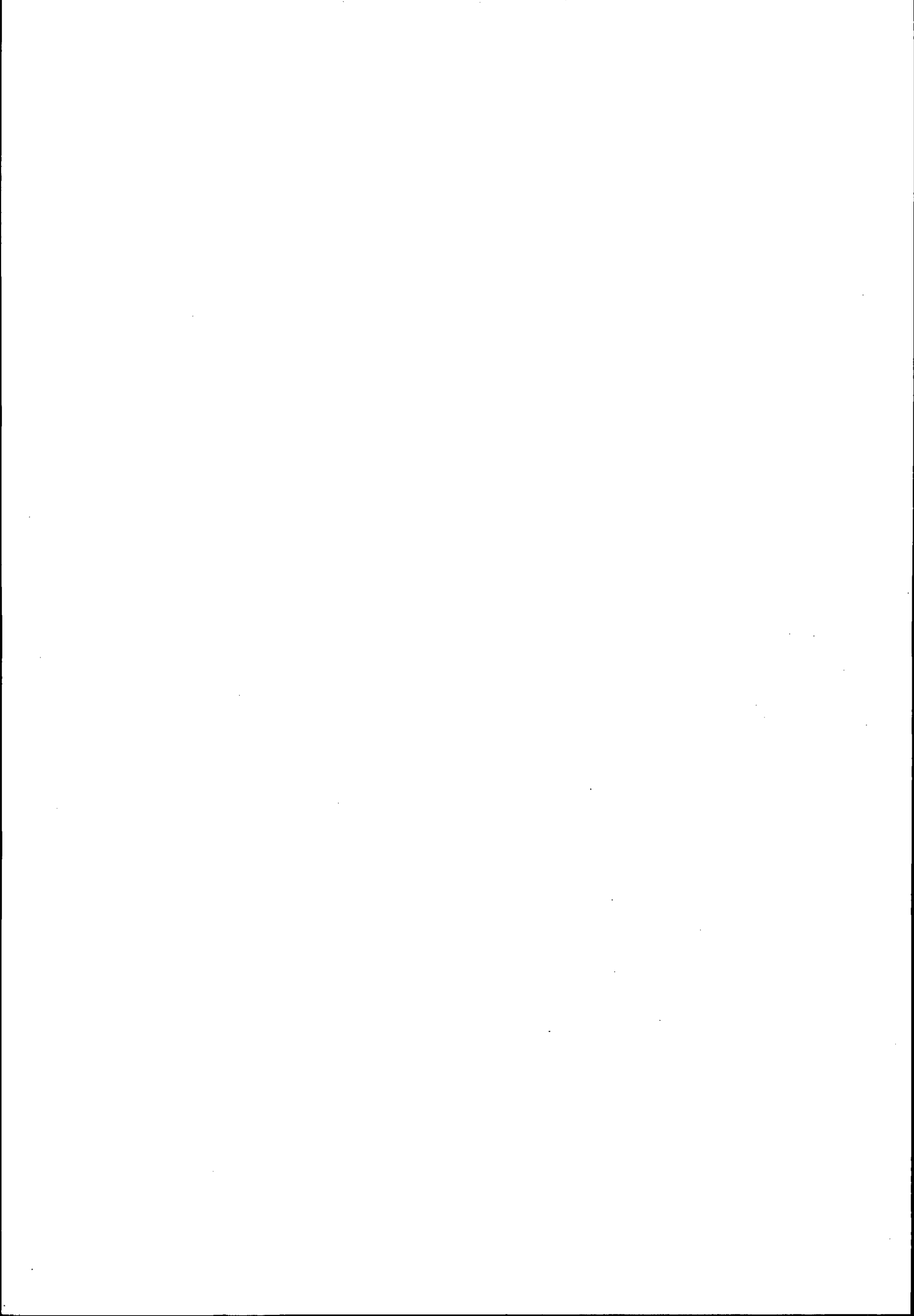
Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Réflexion sur la ville et sur l'aménagement.</p> <p>- Mise au point d'une offre de transport.</p> <p>- Choix du mode de transport et du mode de réalisation</p> <p>- Décisions de principe.</p>	<p>Phase plus technique</p> <p>Qui a assuré la partie économique? Quel a été le rôle des bureaux d'ingénierie Quel a été à ce stade l'intervention des entreprises, des constructeurs, des financiers ?</p> <p>Discussion probablement assez politique sur lequel, il n'est probablement pas utile de revenir largement. Quel a été le processus de décision politique: <ul style="list-style-type: none"> . sur le mode de transport . sur le mode de réalisation </p> <p>A quel stade de définition du projet était on quand les grands choix de principe ont été arrêtés ? A quel stade de concertation "politique" était on sur le projet? Quelle a été la durée du processus d'études antérieure à la décision de principe Quels sont les conseils extérieurs qui sont intervenus dans la phase initiale Y avait il déjà un concessionnaire pressenti ou une demande particulière se traduisant par une attente particulière du concédant vis à vis du concessionnaire? Quel a été le rôle de l'Etat,</p>	<p>Avez vous été associé à ce stade? Cela vous semble t il utile ?</p> <p>Quels sont à votre avis les aspects essentiels du projet qui doivent à ce stade faire l'objet d'une étude approfondie (technique, économique, juridique) Doit il y avoir participation des futurs associés de la société concessionnaire?</p> <p>Etes vous d'accord sur ce jugement, sinon, que recommandez-vous ? Avez vous avalisé une décision politique ou considérez vous que la décision prise respectait une logique de performance et d'optimisation des coûts.</p> <p>Quelles sont les implications futures du choix du projet qu'il faut impérativement porter au débat? Y a t il des points qui méritent un éclairage particulier? Avez vous recherché un soutien auprès d'organismes extérieurs (BET, ...) ? Les contraintes d'exploitation ont elles été suffisamment prises en compte ainsi que les contraintes économiques liées à l'investissement (formation, ...) Les prérogatives des collectivités locales ont elles été préservées dans votre montage et de quelle manière.?</p>



Etapes	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Réalisation des travaux</p> <p>- Contrôle et réception des travaux</p> <p>- Exploitation</p> <p>- Extension éventuelle des réseaux</p>	<p>Comment ont été pris en charges les modifications de programme?</p> <p>Avez vous été suffisamment impliqué dans la réalisation des travaux en particulier en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les essais techniques - les essais commerciaux - la négociation avec les partenaires sociaux <p>Modification des rapports avec l'exploitant Souplesse des modifications Intégration de la nouvelle ligne avec le réseau préexistant.</p> <p>Comment sont gérées les extensions de réseau? Ont elles été prévues dès l'origine et dans quelles conditions?</p> <p>Le mode d'association initial sera t il conservé?</p> <p>Quelles sont les dispositions prises en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rachat de la concession - clause de substitution - possibilité de sanction 	<p>D'une façon générale, quelles recommandations feriez vous à un concédant pour la bonne réussite de son opération?</p>



Etapas	Détail des étapes	Quelques questions ou recommandations
<p>- Montage financier et partage des risques.</p>	<p>Raisons du choix du montage (concession, maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'ouvrage directe). Y a t il eu d'autres montages étudiés et pour quelles raisons ont ils été abandonnés</p> <p>Comment s'est situé cette étape par rapport aux étapes techniques du projet (APS, APD, consultation des entreprises)</p> <p>partage des risques envisagé:</p> <p>travaux : aléas sur le programme aléas sur les délais aléas sur les imprévus (déplacement de réseaux, imprévus géologiques) aléas sur les coûts partage des bonus</p> <p>financier risque financier (taux, liquidité)</p> <p>exploitation tarif trafic coût d'exploitation</p> <p>Y a t il eu choix pour l'autorité concédante sur le mode de sélection des différents partenaires (entreprises, banquiers, exploitants)</p>	<p>Comment doivent se répartir les risques?</p> <p>Y a t il pour chacun des types de risques évoqués des conseils que vous souhaiteriez donner soit sur la méthode de répartition, (intervention d'experts,...), soit sur l'information à donner aux différents intervenants à une opération de transport?</p> <p>Quelle forme pourrait prendre cette information?</p> <p>En tant qu'exploitant les risques pris sont ils différents de ceux que vous prenez dans une gestion déléguée plus classique? Vous êtes vous équipé pour apprécier les risques? La durée de votre engagement vous impose t elle des contraintes particulières et lesquelles?</p> <p>Faut il privilégier certaines formes de consultation.?</p>
<p>- Recherche de partenaires et rôle de chacun dans la structure concessionnaire.</p>	<p>Quelles compétences sont recherchées dans la "structure" concessionnaire, lesquelles sont primordiales, impératives.</p> <p>Quelle procédure a été adoptée pour le choix du concessionnaire</p> <p>Y a t il eu apport d'une expertise extérieure pour négocier avec le concessionnaire, vous semble-t-elle indispensable.</p>	<p>Quels conseils donneriez vous sur la structure de l'actionnariat.</p> <p>Comment a fonctionné, pendant les différentes phases du projet, la structure de l'actionnariat?</p>



PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

DU RAPPORT CHANET

(Commission des Finances du CNPF)

- Une amélioration significative de l'environnement décisionnel, juridique et fiscal est nécessaire

En conséquence, l'attention des Pouvoirs Publics est attirée sur les points suivants :

- des règles trop rigides en matière de dévolution de concessions, ou de marchés de travaux assortis d'un financement restreignent non seulement la souplesse et l'innovation des techniques de construction et de financement proposées, mais également les efforts déployés par les candidats pour trouver les solutions d'ensemble les mieux adaptées au problème posé. Ces inconvénients sont encore plus nets dans le cas de concessions incluant la gestion de services publics, dans la mesure où ces opérations peuvent présenter, en raison de leur durée, des risques importants pour la société concessionnaire, ses actionnaires et ses prêteurs.

- Le régime fiscal doit être rendu au moins équitable, et même incitatif

La législation et la réglementation fiscale actuelles pénalisent les solutions privées par rapport aux solutions publiques. En conséquence, il convient d'adapter les règles fiscales des financements privés, afin d'atteindre trois types d'objectifs :

* de clarification et de transparence ;

* d'égalité de traitement entre financement public et financement privé, et notamment par correction des pénalisations actuelles du financement privé en matière de TVA, de taxe professionnelle, de règles d'amortissement, de traitement des reports déficitaires ;

* d'amélioration de la rentabilité globale des projets, et à travers eux de la rentabilité des différentes ressources mobilisées, fonds propres, quasi fonds propres et emprunts.

a) En préalable, l'extension du régime fiscal des concessions aux nouveaux cadres juridiques utilisés représente un premier pas qu'il est indispensable et urgent de franchir

Le Groupe de Stratégie Industrielle Travaux Publics du Commissariat Général au Plan avait déjà attiré l'attention sur le développement des nouveaux modes de financement des équipements collectifs marchands en dehors du cadre juridique de la concession et, de ce fait, sans que les financements privés correspondants puissent bénéficier des règles fiscales spécifiques de la concession.

Il est donc proposé que ces règles fiscales soient étendues aux schémas juridiques développés.

Ainsi, paraît-il justifié d'envisager notamment :

- l'extension du régime spécifique d'amortissement de la concession (amortissement de caducité, provisions pour renouvellement, provisions pour remise en état) à tout investissement privé, quel que soit le type de contrat dans lequel il s'inscrit, dès lors que le bien financé, indispensable au service public, sera irrévocablement et gratuitement remis à la collectivité en fin de contrat.
- la possibilité, pour toute société souscrivant ce même type de contrat, de différer les amortissements, sans limitation de durée, sur les exercices suivants, afin de lui permettre de réduire les déficits des premiers exercices.
- l'extension du régime des concessions en matière de récupération de la TVA paraît également s'imposer.

b) L'établissement de la parité fiscale

L'absence de neutralité est constatée principalement en matière de TVA et de taxe professionnelle.

En ce qui concerne la Taxe sur la Valeur Ajoutée : il est proposé d'unifier les régimes de TVA des différents modes de gestion des services publics, notamment :

- en appliquant le régime de droit commun de la TVA aux services publics marchands quel que soit le mode de gestion des services publics.
- en supprimant le régime actuel spécifique des concessionnaires d'ouvrages de circulation routière.
- en adaptant au moins les règles en matière de transfert du droit à récupération de la TVA.

En ce qui concerne la taxe professionnelle : pour les services publics, deux types de solutions peuvent être envisagés pour supprimer ou atténuer les distorsions en matière de taxe professionnelle selon le mode d'exploitation du service :

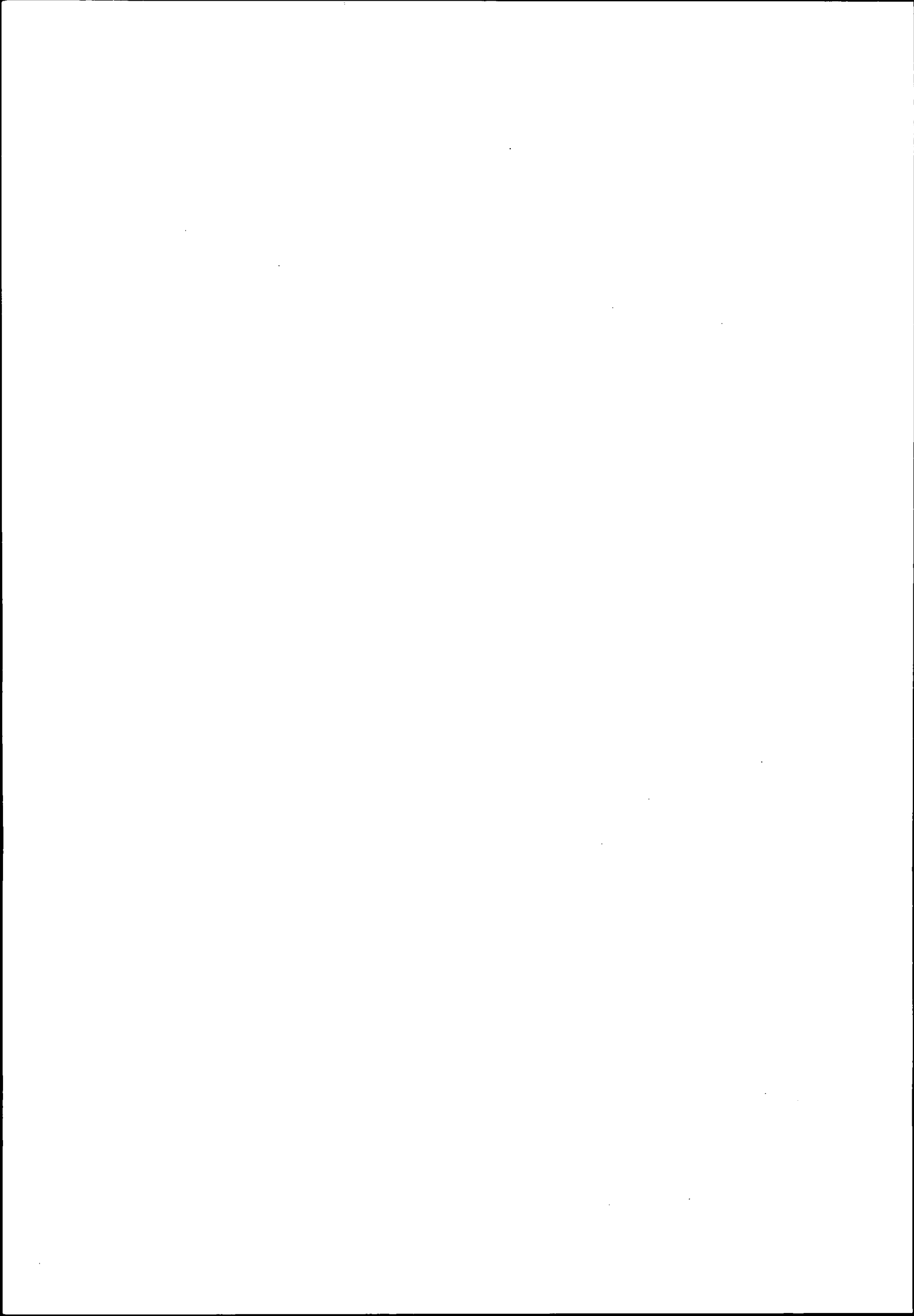
- soit un alignement des régimes d'imposition applicables aux collectivités publiques sur celui des entreprises privées. Cet alignement pourrait être obtenu en imposant les collectivités publiques comme les gestionnaires privés.
- soit une atténuation des bases d'imposition des entreprises privées gestionnaires de services publics.

c) L'adaptation des règles en vue d'améliorer la rentabilité des projets

Les adaptations proposées sont justifiées par les caractéristiques spécifiques de rentabilité de ce type d'investissement.

Ainsi paraît-il intéressant d'envisager :

- en matière de fonds propres, que les fonds investis dans le financement des infrastructures fassent l'objet d'un traitement fiscal spécifique, tel que la possibilité d'un amortissement partiel pendant les années de construction et les premières années d'exploitation.
- pour les produits obligataires exigés par ce type de projets, c'est-à-dire devant avoir une durée supérieure à celle des produits de marché actuels et offrant une rémunération faible les premières années, il paraît souhaitable de prévoir une fiscalité allégée pendant les premières années.
- cet aménagement fiscal devrait également bénéficier aux produits intermédiaires que sont les certificats d'investissements, les titres participatifs, les différentes catégories d'obligations -obligations participantes, OBSA, ORA, par exemple- dès lors que ces produits sont émis pour le financement d'infrastructures collectives.
- le traitement fiscal actuellement réservé aux obligations à coupon zéro et aux obligations indexées mériterait également d'être revu.
- la possibilité de reporter les résultats déficitaires sur une durée plus longue que la durée actuelle de cinq ans serait à même d'améliorer la rentabilité des fonds propres employés. On rappellera que le cadre fiscal de la concession permet d'ores et déjà d'atteindre ce résultat et que la décision de faire bénéficier un nombre plus important d'opérations du cadre juridique de la concession serait en soi une solution alternative pour permettre à un plus grand nombre de projets d'entrer dans la catégorie des projets éligibles à un financement privé.
- enfin, il conviendrait de rendre attrayant le régime fiscal des produits financiers assortis d'avantages liés à l'usage des ouvrages, comme par exemple la transmission successorale sans droits dans la limite d'un plafond.



QUELQUES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT BERNARD - WAHL

La procédure instituée par la loi du 29 janvier 1993 instaure incontestablement un mécanisme plus contraignant que ce qui existait auparavant : avant la promulgation de la loi, la délégation de services publics n'était, en effet, encadrée par aucune procédure particulière. La loi invite désormais à la transparence, publicité et concurrence : ces principes n'ont jamais été remis en cause directement par nos interlocuteurs. Il a été en particulier observé un net décalage de ton entre les représentants des collectivités locales et les concessionnaires. Certains élus locaux ont en outre insisté sur le fait que l'appel public à candidatures et l'abandon des tacites reconductions leur permettent de peser davantage dans les négociations, notamment en matière de tarification et de qualité du service rendu.

Il n'apparaît pas choquant, à partir du moment où la règle de l'intuitus personae est confirmée, que la délégation de service public, qui engage la collectivité pour une longue durée, soit assortie d'une procédure publique plus longue et plus contraignante que celle en vigueur pour les marchés publics ; les négociations relatives aux concessions durent souvent plusieurs années, qui doivent être comparées aux quelques mois imposés par la loi.

Le projet de circulaire déjà mis au point paraît répondre largement aux soucis exprimés par les professionnels avec lesquels il a été rédigé. Il donne une interprétation large des conditions de prolongation, et, en particulier, de celles qui sont relatives à la continuité du service public et à son extension géographique : il prévoit la possibilité de mettre en oeuvre des installations construites en continuité ou en discontinuité physique. Cette notion de discontinuité sera soumise à l'appréciation du juge : autant il est concevable, pour la bonne exécution du service public, que le concessionnaire exploitant un parc de stationnement rue de l'Université puisse, le cas échéant, en construire et en exploiter un second rue Saint-Dominique, autant il est plus contestable d'envisager, sans que la délégation initiale ait intégré la notion de réseau ou de schéma directeur, que le concessionnaire exploitant un parc de stationnement Porte Dauphine soit autorisé, par simple avenant à la convention, d'en construire et d'en exploiter un second Porte de Bagnolet.

En revanche, une précision relative à la non-motivation des actes des collectivités délégantes devrait être introduite dans la circulaire ; sa rédaction devrait tenir compte tant de l'explication donnée par le Ministre de l'Équipement lors du débat au Sénat que de la décision du Tribunal administratif de Lyon.

Au vu d'une interprétation souvent contradictoire du rôle de la commission d'ouverture des plis, la circulaire devrait également préciser les deux éléments suivants : l'avis de la commission d'ouverture des plis ne s'impose pas à l'autorité négociatrice de la convention de délégation ; l'avis de cette commission d'ouverture des plis ne fait l'objet d'aucune publication particulière avant l'achèvement de la négociation et la transmission du rapport de la commission à l'assemblée délibérante.

Si le Gouvernement estimait devoir modifier les dispositions de la loi du 29 janvier 1993, les aspects suivants pourraient alors être corrigés

- La protection de l'innovation

Afin d'assurer une meilleure protection des techniques innovants, une disposition inspirée de l'article 104-II du Code des Marchés Public dispose en effet "*qu'il peut être passé des marchés négociés sans mise en concurrence préalable lorsque l'exécution ne peut être réalisée que par un entrepreneur ou un fournisseur déterminé*" ; la suite de l'article 104-II précise les cas où il en est ainsi (brevet d'invention, licence ou droits exclusifs ; nécessité d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire ; marchés d'études permettant d'explorer les possibilités, y compris techniques, et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur).

Cet élargissement à la procédure de négociation directe ne devrait, en revanche, pas s'appliquer aux délégations "connexes" : celles-ci entrent dans le cadre prévu par la loi pour les prolongations de concessions, qui sont autorisées lorsque des travaux modifient l'économie générale de la délégation.

- Les conditions de prolongation

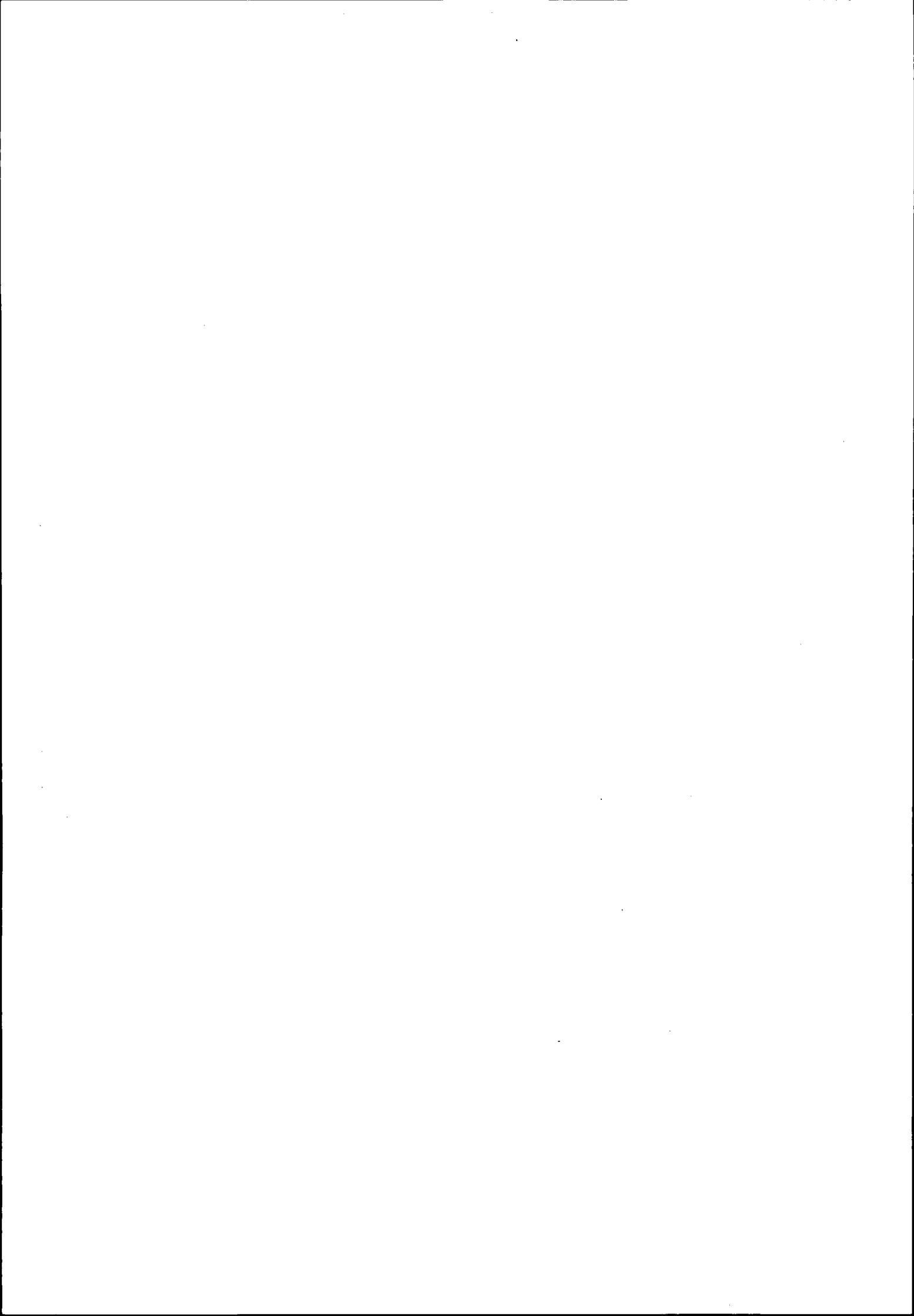
Pour autoriser la possibilité de prolonger des délégations de transports publics et, s'agissant des autres délégations, élargir cette possibilité aux cas où des investissements financiers ou intellectuels seraient nécessaires, le mot "travaux" inséré à la quatrième ligne de l'alinéa b) de l'article 40 pourrait être remplacé par les mots "investissements matériels ou immatériels".

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

**SUIVI DES
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITÉS, ORGANISMES ET ENTREPRISES**

1 9 9 4



18

L'EXTENSION DU RÉSEAU DE TRAMWAY DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE

Les collectivités de l'agglomération grenobloise, regroupées dans le cadre du syndicat mixte des transports en commun (S.M.T.C.), ont entrepris la construction d'un réseau de tramway.

Ce tramway, d'une conception moderne, est en service sur la première ligne depuis quelques années. Il est généralement considéré comme une réussite technique.

Alors que pour la réalisation des installations de la première ligne le S.M.T.C. était maître d'ouvrage, la deuxième ligne, achevée à la fin de l'année 1990, a été construite dans le cadre d'une concession de travaux publics. La même formule a été retenue pour la troisième ligne dont les travaux débutent en 1994.

L'examen des éléments juridiques et financiers de cette « concession » a fait apparaître que celle-ci était fictive et constituait un détournement de procédure.

Le dispositif ainsi mis en place a déjà entraîné des surcoûts pour les collectivités publiques. Cependant, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes, deux avenants aux conventions de « concession » ont été passés, afin de limiter les risques patrimoniaux et financiers que comportaient ces conventions.

Les transports en commun de voyageurs sont organisés dans l'agglomération grenobloise par le syndicat mixte des transports en commun (S.M.T.C.) qui réunit, d'une part, le département de l'Isère et, d'autre part, vingt-trois communes de l'agglomération regroupées, jusqu'à la fin de l'année 1983, dans le Syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise (S.I.E.P.A.R.G.). Au 1^{er} janvier 1994, le S.I.E.P.A.R.G. a été remplacé par une communauté de communes.

La gestion du réseau de transports en commun est confiée à une société d'économie mixte, la Société d'économie mixte des transports de l'agglomération grenobloise (S.E.M.I.T.A.G.) dont le capital est détenu majoritairement par le S.M.T.C.

Après la construction d'une première ligne de tramway, achevée en septembre 1987, le S.M.T.C. a réalisé une seconde ligne, mise en service en novembre 1990, pour un coût total de 528 millions de francs. La troisième ligne, dont le coût est évalué à 570 millions (valeur mai 1991) est constituée par le prolongement de la ligne 1 et de la ligne 2. Les travaux ont été engagés au début de l'année 1994.

D'une conception très moderne (esthétique, rapide, directement accessible aux handicapés), le tramway de Grenoble est généralement considéré comme une réussite technique. Cependant la construction de la deuxième et de la troisième ligne a mis en évidence un détournement de procédure préjudiciable aux intérêts des collectivités publiques.

Les installations de la deuxième ligne ont été réalisées dans le cadre d'une concession de travaux publics fictive, permettant de s'affranchir des règles de mise en concurrence imposées par le code des marchés publics. Un cadre juridique très proche a été retenu pour la troisième ligne.

Cette procédure n'a pas seulement privé les collectivités publiques de garanties utiles. Elle les a aussi exposées à des risques et à des surcoûts.

I. - UN DÉTOURNEMENT DE PROCÉDURE

La réalisation de la deuxième ligne est présentée, dans la délibération du comité syndical de juillet 1988, comme un « marché de travaux publics en forme concessive ». Une convention, d'une durée de trente ans, a été passée en septembre 1988, concédant la construction et l'exploitation de la deuxième ligne de tramway à la Société d'aménagement des transports urbains de la région grenobloise (S.A.T.U.R.G.), constituée par les entreprises qui avaient réalisé la première ligne.

Dans la réalité, ce concessionnaire n'a été qu'un écran juridique dont le rôle s'est limité à confier les travaux de construction à ses propres actionnaires, réunis dans un groupement d'entreprises, en dehors des règles applicables aux marchés publics.

Si l'exploitation du service des transports publics, confiée à la S.E.M.I.T.A.G., peut être distinguée de l'exploitation des installations, encore fallait-il que cette dernière, qui était censée faire partie des obligations de la concession, fût précisément définie et financée. Tel n'était pas le cas, jusqu'à l'intervention de la chambre régionale des comptes et la passation, en juin 1994, d'un avenant au traité de concession.

Le financement des travaux, qui, même partiellement subventionné, constitue une autre obligation essentielle d'un véritable concessionnaire, n'a pas été réellement supporté par lui, ce que de toute manière un capital de 250 000 F ne lui permettait pas de faire.

Sur un montant global de 528 millions de francs, le S.M.T.C. a versé 288 millions (dont 133 millions provenant d'une subvention de l'Etat). Le financement complémentaire de 240 millions, apporté par la S.A.T.U.R.G., a fait l'objet d'un emprunt dont les annuités sont facturées sous forme de redevance à la S.E.M.I.T.A.G. qui en assure ainsi la charge. Mais cette dernière reçoit chaque année une subvention du syndicat mixte des transports en commun égale à la redevance qu'elle acquitte à la S.A.T.U.R.G. C'est donc bien le syndicat, c'est-à-dire les collectivités publiques, qui règle, de manière échelonnée, cette deuxième partie du montant des travaux, à laquelle s'ajoutent les intérêts.

Ainsi la formule de la concession a-t-elle été détournée de son objet : limitée à la construction d'installations financées en totalité par le concédant, elle a permis au S.M.T.C. de choisir les entreprises chargées des travaux de la deuxième ligne de tramway, sans respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics pour sauvegarder l'intérêt des collectivités publiques.

Quant à la réalisation de la troisième ligne de tramway, c'est-à-dire de l'extension des deux premières lignes, elle a été confiée, selon des modalités très proches, aux mêmes entreprises.

Par un avenant du 1^{er} juin 1992, la « concession » a été étendue à la construction et à l'exploitation de cette troisième ligne pour un montant de 570 millions de francs. Mais dès le 6 juillet 1992, le syndicat mixte a autorisé la S.A.T.U.R.G. à céder cette nouvelle concession à une autre société créée pour la circonstance, la S.A.T.U.R.G. 2000, dont le capital est détenu majoritairement par les mêmes actionnaires. Le 3 mars 1993, la S.A.T.U.R.G. a confié la réalisation des travaux à ses actionnaires pour un montant identique à celui de la concession.

Comme pour la deuxième ligne, le contenu réel de la concession se limitait à l'origine à la construction des installations, les conditions de leur exploitation par le concessionnaire n'ayant été précisées qu'en mars 1994, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

Un tel détournement de procédure n'est pas sans conséquence sur l'économie du contrat.

II. - UN DISPOSITIF A L'ÉCONOMIE RISQUÉE

Le montage juridique et financier mis en place pour la réalisation de la deuxième et de la troisième ligne de tramway de l'agglomération grenobloise a exposé les collectivités publiques à des surcoûts et à des risques tout en les privant des avantages généralement attachés à la concession, puisque la S.A.T.U.R.G. n'assume ni les charges ni les risques du financement et de l'exploitation.

1° La reconduction, sans mise en concurrence, des entreprises attributaires de la première ligne a exposé le S.M.T.C. au risque de surestimation du montant des travaux

Certes, en reconduisant les entreprises qui avaient réalisé la première ligne, le syndicat a entendu profiter de l'expérience qu'elles avaient pu acquérir. La fiction de la concession lui épargnait également la lourdeur de la gestion des marchés qui avait marqué la construction de la première ligne.

Ces préoccupations compréhensibles n'étaient pas incompatibles avec l'application du code des marchés publics. Un appel à la concurrence, selon des modalités appropriées, aurait permis aux entreprises en cause de formuler des offres de prix au moins aussi intéressantes que celles de leurs concurrents. Le syndicat aurait alors bénéficié d'une garantie importante, celle qu'apporte la concurrence dans la formation de prix.

Pour la deuxième ligne, les conditions de prix seraient, selon le syndicat, légèrement inférieures ou comparables à celles de la première ligne. Aux dires du concessionnaire, les prix de la deuxième ligne comprendraient des améliorations

techniques touchant notamment la fiabilité, le confort ou l'intégration dans le site. Mais ces éléments, dont le S.M.T.C. ne fait pas état, n'ont pas été quantifiés. Quoi qu'il en soit, des entreprises déjà sur place, ayant investi en études, en matériel, en formation pour la réalisation de la première ligne, auraient dû, toutes choses égales par ailleurs, être en mesure de consentir des conditions plus intéressantes pour la deuxième ligne.

Les prix obtenus pour la troisième ligne, après un rabais de 2,5 p. 100 sur les propositions initiales, sont proches de ceux de la deuxième ligne. On aurait pu légitimement attendre une baisse plus significative des prix, les entreprises ayant la possibilité de faire d'importantes économies d'échelle et bénéficiant du savoir-faire acquis à l'occasion de la construction des deux premières lignes. Il est d'ailleurs révélateur qu'un rabais supplémentaire de 1,5 p. 100 (soit près de 9 millions de francs sur la base du coût estimatif, valeur mai 1991) ait été obtenu alors que le marché avait été signé, suite aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes.

De plus, le coût de la troisième ligne a été établi sur la base d'un avant-projet sommaire, alors que pour la deuxième ligne un avant-projet détaillé avait été réalisé préalablement. Dès lors, se présente une alternative : soit le concessionnaire a compris dans les prix proposés, pour un montant non précisé, les dépenses supplémentaires qui pourraient résulter des études détaillées, ce qui ne contribue pas à la transparence des coûts ; soit, en l'absence de telles provisions, l'opération est exposée à un risque de dérive des coûts.

Compte tenu de la procédure suivie et de l'absence de toute expertise extérieure sur les coûts, la collectivité n'est donc aucunement assurée d'avoir obtenu les meilleurs prix.

2° Les missions confiées au maître d'œuvre ont privé le syndicat des garanties d'un contrôle indépendant des travaux

Le même groupement d'entreprises (G.M.S.), actionnaire de la société concessionnaire, a réalisé les études d'avant-projet, assuré la maîtrise d'œuvre des travaux et, au moins pour la deuxième ligne, assuré le pilotage technique de la « cellule de contrôle de conformité et d'acceptation » mise en place par le S.M.T.C.

Le cumul de la maîtrise d'œuvre pour le compte d'un concessionnaire dont il est, au surplus, actionnaire et d'une mission de contrôle pour le compte du concédant, a placé G.M.S. dans la situation d'être à la fois juge et partie. Cette confusion des missions ne garantit pas la sauvegarde des intérêts de la collectivité publique. Elle est d'ailleurs prohibée, pour les opérations relevant de son champ d'application, par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

3° Les modalités de financement retenues, qui s'éloignent des règles de la concession, ont entraîné des surcoûts pour les collectivités publiques

Pour la construction de la deuxième ligne, le S.M.T.C. a versé à la S.A.T.U.R.G., non seulement sa quote-part de financement mais également des avances sans intérêt, remboursables trois mois avant la mise en service.

Contrairement à la réglementation applicable aux acomptes et aux avances des marchés publics, les versements effectués par le S.M.T.C. dans le cadre de la « concession » ne sont pas justifiés par le service fait et ne correspondent pas

nécessairement au besoin de financement réel de la S.A.T.U.R.G. Celle-ci, ou les entreprises auxquelles elle a reversé les sommes en cause, ont pu ainsi bénéficier d'avantages de trésorerie injustifiés.

De son côté, le financement mis en place par le concessionnaire se révèle coûteux.

Le capital de la S.A.T.U.R.G., fixé au minimum légal, est sans rapport avec ses obligations de concessionnaire. Ne disposant pas de fonds à investir dans la construction de la deuxième ligne, cette société a donc financé en totalité son apport par l'emprunt. Le coût de cet emprunt se répercutera sur l'exploitation de la ligne de tramway, et donc sur les finances du S.M.T.C. Or les conditions consenties par le système bancaire aux collectivités publiques sont habituellement plus intéressantes que celles consenties aux entreprises. La comparaison d'emprunts réalisés par la S.A.T.U.R.G. avec ceux réalisés directement par le S.M.T.C. permet de penser que tel est le cas, ce qui n'a d'ailleurs pas été contesté.

La dette de la S.A.T.U.R.G., contrairement à celle du S.M.T.C., ne faisait pas l'objet, jusqu'à l'intervention de la chambre régionale des comptes, d'une gestion active (opérations de couverture), ce qui comportait le risque d'en renchérir le coût.

Enfin, les emprunts de la S.A.T.U.R.G. n'ont pu être souscrits qu'avec une sûreté (cession de créance) et la caution solidaire de la S.E.M.I.T.A.G. (donc indirectement du S.M.T.C.), ce qui aggrave pour la collectivité le coût des emprunts en cause.

En définitive, le financement apporté par la société aurait pu être mobilisé directement et à un coût moindre par le syndicat mixte. Sur ce plan, la concession n'a procuré aucun avantage, bien au contraire.

Il y a tout lieu de penser qu'il en sera de même pour la troisième ligne. Certes, à la suite de l'intervention de la chambre régionale des comptes, le concessionnaire s'est engagé à porter, si nécessaire, son capital social à 30 millions de francs et à ne pas solliciter la garantie du S.M.T.C. Il n'en reste pas moins que l'essentiel du financement sera constitué d'emprunts dont les conditions ont toutes les chances d'être plus défavorables que celles qui pourraient être accordées au syndicat. Or les annuités des emprunts contractés vont être répercutées sur ce dernier par l'intermédiaire de la S.E.M.I.T.A.G. Comme pour la deuxième ligne, le concessionnaire n'est pas réellement intéressé à rechercher un financement au moindre coût, ce qui ne peut qu'être préjudiciable à la collectivité publique.

4° Le montage adopté comportait des risques pour le patrimoine et les finances des collectivités publiques

La concession de travaux publics pour la construction de la deuxième ligne ne prévoyait pas le financement des charges d'exploitation, c'est-à-dire des dépenses d'entretien et d'amortissement des installations techniques, pourtant théoriquement supportées par le concessionnaire.

Ce défaut de financement d'une obligation contractuelle du concessionnaire a été à l'origine des importantes pertes qui ont dû être constatées dans les comptes de la S.A.T.U.R.G. (à la clôture de l'exercice 1992, les pertes cumulées s'élevaient à 14,9 millions de francs) ; surtout, il était de nature à compromettre le bon entretien et le renouvellement des installations.

A la suite de l'intervention de la chambre régionale des comptes, le traité de concession a été modifié par un avenant daté de 8 juin 1994 qui entend remédier à cette situation en définissant plus précisément les dépenses d'exploitation et leurs modalités de financement.

Le dispositif initial de la troisième ligne comportait les mêmes lacunes et les mêmes risques : les charges d'exploitation et leurs modalités de financement ont également été précisées tardivement, par un avenant passé en mars 1994.

*
* *

Dans son rapport public de 1990, la Cour avait souligné l'amélioration constatée dans l'organisation des transports urbains grâce à l'extension et à la restructuration des réseaux, en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations. Il en était résulté une augmentation quasi générale de la fréquentation, s'accompagnant toutefois de charges mal maîtrisées, d'un endettement croissant et de politiques tarifaires pénalisantes. Les mêmes avantages et les mêmes risques se constatent dans la construction du réseau de tramway grenoblois.

La réalisation de la deuxième et de la troisième ligne de tramway de l'agglomération grenobloise revêt l'apparence d'une concession de travaux publics sans en avoir le contenu. Les objectifs ainsi visés, c'est-à-dire la continuité et le bénéfice du savoir-faire des entreprises chargées des travaux ainsi que la simplification de la gestion administrative et financière de l'opération, ont été atteints au prix d'un détournement de procédure préjudiciable, en définitive, aux intérêts de la collectivité. Les solutions que pouvait offrir le code des marchés publics n'ont pas été complètement explorées. Les surcoûts financiers comme les conséquences patrimoniales futures, résultant du dispositif retenu, ne semblent pas avoir été correctement mesurés.

Les autorités responsables de l'organisation des transports en commun de l'agglomération grenobloise ont ainsi pris le risque d'alourdir pendant de nombreuses années l'exploitation d'un service public dont l'équilibre est rarement assuré sans le recours à l'impôt.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Les remarques de la Cour des comptes ont trait principalement au montage juridique et financier retenu par le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (S.M.T.C.) pour la deuxième ligne du réseau grenoblois et son extension, ainsi que le prolongement de la première ligne existante, l'extension des deux lignes actuelles constituant ainsi la troisième ligne.

Après avoir été le maître d'ouvrage de la première ligne de tramway, le S.M.T.C., syndicat qui regroupe le département de l'Isère et la communauté de communes de l'agglomération grenobloise a confié en concession à une société, la Société d'aménagement des transports urbains de la région grenobloise (S.A.T.U.R.G.), le soin de construire et d'exploiter une seconde, puis une troisième ligne de tramway.

La Cour dénonce le caractère fictif de la concession et s'inquiète des risques encourus par les collectivités publiques intéressées.

Le nombre des intervenants dans l'organisation, la construction et la gestion du tramway grenoblois, ainsi que leurs relations financières, nuisent en effet à la clarté de la situation.

Le S.M.T.C. est chargé d'organiser les transports en commun, mais l'exploitation revient à une société d'économie mixte de ce syndicat, la Société d'économie mixte des transports de l'agglomération grenobloise (S.E.M.I.T.A.G.).

La construction et l'exploitation de la seconde ligne ont été confiées à la S.A.T.U.R.G., dotée d'un capital extrêmement réduit de 250 000 francs.

Ce n'est que grâce à l'appui d'une subvention du S.M.T.C. de 288 millions de francs et d'un prêt de 240 millions de francs que la S.A.T.U.R.G. a pu fonctionner. Il convient de noter que ces 240 millions de francs sont pris en charge par le S.M.T.C. via la S.E.M.I.T.A.G.

Par le biais du recours à la concession, le S.M.T.C. a pu choisir les entreprises chargées des travaux de la seconde ligne en s'exonérant des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics, obligations dont l'objet est la sauvegarde des intérêts des collectivités publiques.

La concession faite par le S.M.T.C. à la S.A.T.U.R.G., qui a été concrétisée par une convention du 23 septembre 1988, a été définie comme un « marché de travaux publics en forme concessive ». La Cour des comptes, s'agissant de la régularité de cette opération, estime qu'il y a eu détournement de procédure et que la concession à la S.A.T.U.R.G. est fictive.

La concession de travaux publics, construction jurisprudentielle, se définit comme un contrat par lequel une personne morale ou physique s'engage à construire et à exploiter un ouvrage avec comme contrepartie le droit de percevoir des redevances sur les usagers.

Dans sa définition classique, la concession de travaux publics est habituellement liée à une concession de service public. Il semble toutefois qu'il puisse exister également des concessions de travaux publics qui ne comportent pas nécessairement exploitation d'un service public.

Dans le cas de la construction de la seconde ligne de tramway de l'agglomération grenobloise, la Cour des comptes constate, après un examen des documents relatifs à la concession mais aussi après une analyse de l'ensemble du financement des travaux, que l'exploitation à la charge du concessionnaire n'était ni clairement définie ni financée.

Le « marché en forme concessive » qui a servi de cadre juridique à sa réalisation a eu pour effet de priver la collectivité des garanties apportées par les réglementations applicables lorsqu'elle est maître d'ouvrage (notamment le code des marchés publics et la loi de juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique), sans pour autant lui apporter le bénéfice des avantages habituellement attachés à la concession (prise en charge par le concessionnaire du financement et des risques d'exploitation).

Le caractère fictif de la concession, s'il est indéniable, était cependant difficilement identifiable lors du contrôle de légalité, au vu des pièces du dossier transmis en octobre 1988 s'agissant de la convention initiale de concession, puis en novembre 1991 lors de l'établissement de l'avenant n° 4 au contrat initial de concession. De surcroît, la concession à une société dont les actionnaires ont fait leurs preuves à l'occasion de la construction de la première ligne ne pouvait, en première analyse, qu'être appréhendée de manière positive.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé en 1993 à un examen global de l'opération sur ses aspects juridiques et financiers, examen qui a fait l'objet d'observations définitives lors de sa séance du 8 décembre 1993.

Par délibération des 15 novembre 1993 et 24 janvier 1994, le S.M.T.C. a été appelé à prendre en compte pour l'avenir les observations de la Chambre, en adoptant des dispositions complémentaires propres à renforcer les garanties juridiques et financières de l'autorité concédante.

Ces dispositions ont été introduites dans un nouvel avenant qui prend en considération les conclusions de la chambre régionale des comptes.

Il convient par ailleurs de rappeler tout particulièrement que les dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques introduisent plus de transparence et de concurrence dans le choix des délégations de services publics par les collectivités locales, principalement par trois mesures : l'appel public à candidatures, qui permet aux diverses entreprises de présenter une offre, la collectivité restant libre de subordonner l'acceptation de

ces offres à des garanties professionnelles et financières et à la capacité à garantir la continuité du service public et l'égalité des usagers ; l'examen contradictoire des offres par une commission spécialisée qui garantit que les avantages et inconvénients de chaque proposition sont correctement comparés ; l'approbation par la collectivité délégante du choix du délégataire.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République prévoit en outre qu'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil syndical et que si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller syndical.

L'ensemble de ces mesures contribue à remédier aux situations dénoncées par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME

A l'issue du contrôle des modalités d'extension du réseau de tramway de l'agglomération grenobloise, la Cour des comptes a formulé diverses critiques, portant sur l'organisation juridique et financière des conventions passées entre le Syndicat mixte des transports grenoblois (S.M.T.C.) et la Société d'aménagement des transports urbains de la région grenobloise (S.A.T.U.R.G.).

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les observations qu'appelle de ma part le rapport établi par la Haute juridiction.

Sur un plan général, je me permets tout d'abord de rappeler que la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.) du 30 décembre 1982 confie la responsabilité des transports publics urbains aux communes et à leurs groupements, constitués en « autorité organisatrice » de transport urbain à l'intérieur du périmètre concerné. Cette compétence couvre notamment l'organisation du transport public, le choix de l'exploitant, la passation des conventions, la réalisation et la gestion des infrastructures et des équipements affectés au transport, ainsi que le financement de l'exploitation et des investissements.

J'ajoute que l'intervention de mon département ministériel, pour la réalisation d'infrastructures de transports urbains, se limite à l'attribution d'une subvention aux autorités organisatrices, qui seules décident du type de maîtrise d'ouvrage à retenir (régie, concession, mandat).

Sur le dossier particulier du tramway de Grenoble, la Cour s'interroge sur la nature véritable de la convention intitulée « marché de travaux publics en forme concessive », établie en septembre 1988 entre le S.M.T.C. et la S.A.T.U.R.G. et étendue, par un avenant du 1^{er} juin 1992, à la construction et l'exploitation de la troisième ligne.

Relevant la complète prise en charge du financement des installations par le concédant ainsi que l'absence de mise en concurrence imposée par le code des marchés publics, la Cour dénonce le caractère fictif de cette concession.

Les observations de la Haute juridiction confirment la nécessité de veiller aux modalités de mise en œuvre des différentes catégories de maîtrise d'ouvrage en vigueur ainsi qu'au respect du code des marchés publics.

Soucieux du respect de ces principes, mon département ministériel a entrepris la réalisation d'études et d'expertises diverses. J'ai également demandé au Conseil national des transports, le 22 octobre 1993, d'établir un rapport sur les concessions de transports urbains.

Cependant, il n'est pas ressorti, au stade actuel d'avancement de l'ensemble de ces travaux, suffisamment d'éléments probants permettant de lever toutes les incertitudes qui entourent la qualification juridique des contrats en cause. J'ajoute qu'aucune jurisprudence n'est encore intervenue en ce domaine. Dès lors, le respect nécessaire de la libre

administration des collectivités locales ne permet pas à mon département ministériel d'imposer la modification de dispositions juridiques et financières d'un contrat établi par une collectivité décentralisée.

*
*
*

En conclusion, je partage le souci de la Haute juridiction de voir les incitations financières publiques en matière de concessions attribuées en évitant tout risque de détournement de la qualification juridique des contrats. Je suis en particulier très attentif à ce que le développement souhaitable de la gestion déléguée de certains équipements publics soit conduit dans un cadre juridique clarifié.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Alors que les installations de la première ligne du réseau de tramway ont été réalisées sous la maîtrise d'ouvrage du Syndicat mixte des transports en commun (S.M.T.C.), la deuxième ligne, achevée à la fin de l'année 1990, a été construite dans le cadre d'une concession de travaux publics. Cette dernière formule a été retenue pour la troisième ligne dont les travaux débutent en 1994.

Cette concession de travaux publics est fictive, selon la Cour, aux motifs, d'une part, que l'exploitation des installations n'est pas confiée au concessionnaire et, d'autre part, que le coût des équipements est pris en charge en totalité par la personne publique contractante.

La première critique apparaît particulièrement sévère, dans la mesure où le fait de dissocier la réalisation des équipements de leur exploitation n'apparaît contraire à aucune disposition législative ou réglementaire. Une telle dissociation est même explicitement prévue par le droit communautaire (directive n° 91-440 C.C.E. relative au développement des chemins de fer communautaires, art. 1^{er}).

Cette dissociation est d'ailleurs couramment pratiquée en France dans le domaine des transports aériens, où les infrastructures aéroportuaires et les lignes aériennes sont gérées par des entités différentes.

En revanche, selon une jurisprudence constante, la notion de concession est indissociable de celle de rémunération par l'usager, même si l'usager ne prend pas en charge la totalité du coût du service.

Or, au cas particulier, cette condition essentielle pour que le contrat passé par le syndicat mixte puisse être qualifié de concession n'apparaît pas satisfaite puisqu'il ressort des constatations faites par la Cour que les travaux sont financés en totalité par le syndicat (pour partie par le biais d'une subvention versée lors de leur réalisation, pour partie par le biais de subventions d'exploitation).

Ces constatations conduisent à considérer que le maître d'ouvrage est le syndicat mixte, que ce dernier a méconnu les dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, ainsi que celles du code des marchés publics, notamment celles des articles 295 et suivants, et de l'article 350 (interdiction de toute clause de paiement différé).

En tout état de cause, on ne peut que constater que les mêmes entreprises sont tout à la fois actionnaires de la société concessionnaire, titulaires des contrats de travaux et qu'elles se sont trouvées, indirectement, chargées d'exercer la maîtrise d'œuvre de cette opération. Une telle situation, qui peut se présenter dans le cadre d'une véritable concession, est tout à fait anormale dans le cadre d'un marché de travaux, même si, comme en l'espèce, le caractère de marché que revêt le contrat découle en fait d'une requalification liée au mode de financement des travaux. Il y a tout lieu de regretter que le syndicat se soit ainsi exposé à supporter des surcoûts, du fait du manque de transparence de cette situation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE

Ce texte présente une réalisation qualifiée de remarquable par les observateurs tant français qu'étrangers et qui a fait l'objet d'études très poussées tant sur le plan juridique que financier.

Depuis 1983, nous nous sommes lancés dans la réalisation d'un réseau de tramway pour l'agglomération grenobloise. Une première ligne a été inaugurée en 1987, une seconde en 1990. Nous sommes en train de réaliser ce que nous appelons la troisième ligne (mais il s'agit plutôt de deux prolongements à la première et à la seconde). Nous réfléchissons activement à la réalisation, d'ici à l'an 2000, d'une quatrième ligne, puis, d'ici 2010, d'une cinquième.

Lorsque nous avons lancé ce vaste programme, nous étions les seconds en France. Nulle part un ensemble de cette envergure, par rapport à la population desservie, n'a été engagé, ni n'est en projet. Nous avons été les premiers au monde à mettre en service un tramway accessible aux handicapés en chaise roulante. Cette politique nous a permis d'augmenter considérablement l'offre de transport et d'obtenir des résultats positifs.

Nous veillons à l'utilisation de cet équipement par les moins favorisés en conduisant une politique sociale forte (gratuité carte Vermeil, chômeurs, tarif préférentiel étudiants, jeunes, famille...)

Pour conduire une telle politique, il nous fallait :

- un large consensus. Toutes les décisions sont prises à l'unanimité ;*
- les moyens financiers considérables que nous avons mis en place :*
 - en obtenant de l'Etat une aide non négligeable à l'investissement ;*
 - en fixant le versement transport au taux maximum ;*
 - en demandant aux collectivités territoriales une aide extrêmement importante fondée sur l'impôt local (de l'ordre de 100 millions de francs à ce jour, équivalant à 250 francs par an et par habitant).*

Les résultats de notre politique sont appréciés dans le monde entier. Les délégations étrangères se succèdent pour voir notre réseau, et particulièrement notre tramway fondé sur une technologie française que nous avons largement contribué à développer, ce qui permet à nos industries d'être présentes dans le monde sur ces technologies.

La réalisation d'une ligne de tramway étant très lourde financièrement, complexe techniquement et posant d'énormes problèmes relationnels avec les habitants, les commerçants, les corps intermédiaires (unions de quartiers, unions d'usagers...), nous avons essuyé, pendant la réalisation de la première ligne, un certain nombre de revers qui se concrétisaient par des délais non respectés. De même, et toujours pour la première ligne, des dispositions techniques mal maîtrisées par des entreprises non encore expérimentées pour des équipements de ce genre nous valent aujourd'hui des désordres, légers il est vrai, mais néanmoins posant de graves problèmes puisqu'il doit y être porté remède sans interrompre le fonctionnement du service.

C'est l'ensemble de ces éléments qui nous a conduits à choisir, pour la deuxième et la troisième ligne de tramway, la forme de la concession de travaux dans des conditions d'application que nous nous sommes efforcés de maintenir au plus près des lois et règlements.

Des observations nous ont été présentées par la Chambre régionale des comptes, résultants d'un examen très approfondi du dossier. Nous en avons tenu compte et avons, sur tous les points qui nous avaient été proposés, complété ou amendé notre montage.

Dans ces conditions, quelle n'est pas notre surprise et notre désagrément de voir utiliser, dans un document destiné à figurer au rapport public de la Cour des comptes, des formules du genre : « détournement de procédure », « écran juridique »...

Cela ne nous semble en rien justifié, comme nous allons tenter de le démontrer ci-dessous.

I. - LA CONCESSION DES DEUXIÈME ET TROISIÈME LIGNES N'EST PAS FICTIVE

I.1. Tout d'abord, la circonstance que les sociétés concessionnaires aient confié les travaux de construction à leurs propres actionnaires réunis dans un groupement d'entreprises n'est pas critiquable dès lors qu'elle correspond à une démarche classique, dont un exemple récent est celui des sociétés privées concessionnaires d'autoroutes, ou d'ouvrages routiers à péage à comprendre dans une voirie communale ou départementale.

Cette possibilité trouve désormais un fondement légal puisque l'article 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991, relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et à la passation de certains contrats soumises à des règles de publicité et de mise en concurrence, permet à des entreprises de se grouper, en constituant une société titulaire d'une concession de travaux publics pour exécuter les travaux devant être réalisés au titre de cette concession.

I.2. Ensuite, l'exploitation des installations, qui, dans une concession de travaux publics, correspond à l'entretien et au renouvellement des ouvrages, est effective.

Selon l'article 13 du cahier des charges de la concession, la société concessionnaire s'engage à assurer l'entretien en bon état de marche et le renouvellement des ouvrages de chacune des lignes concédées.

Pour la deuxième ligne, les ouvrages concernés étant récents et ne justifiant pas, dans les premières années, de travaux de grosses réparations ou de renouvellement, le S.M.T.C. n'a pas souhaité mettre immédiatement en œuvre cette obligation.

Pendant, deux avenants, conclus le 17 mars 1994 pour l'extension des deux premières lignes et le 6 juin 1994 pour la deuxième ligne, ont rappelé que les charges d'exploitation des ouvrages incluent celles afférentes au renouvellement et à l'entretien de ces ouvrages et ont introduit une annexe définissant le programme d'investissement ainsi que le montant des dépenses correspondantes, qui seront prises en charge par les sociétés concessionnaires au titre de l'exploitation des ouvrages concédés.

I.3. Par ailleurs, s'agissant du financement, le montant du capital des sociétés concessionnaires ne saurait remettre en cause le caractère effectif de la concession.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs n'impose plus, comme le faisaient les textes antérieurs, que l'exploitant finance sur ses fonds propres au moins 10 p. 100 du montant des investissements à sa charge.

Les parties à un contrat de concession sont donc libres de déterminer la part de fonds propres apportés par le concessionnaire.

Or, compte tenu de l'exploitation aux risques et périls inhérente à la concession et du caractère aléatoire et différé du retour sur investissements, le taux de rémunération des capitaux investis est généralement supérieur à celui du financement par voie de crédit-banai ou d'emprunt. C'est la raison pour laquelle ces modes de financement représentent actuellement une très grande part des investissements à réaliser.

I.4. Enfin, en ce qui concerne la subvention versée par le S.M.T.C. à la S.E.M.I.T.A.G., elle est liée à la politique tarifaire pratiquée auprès des usagers.

Normalement, au titre de cette politique tarifaire, la S.E.M.I.T.A.G. devrait répercuter, dans le prix du billet, toutes les charges engagées au titre de l'investissement et du fonctionnement du tramway.

En conséquence, le tarif pratiqué devrait normalement inclure le montant de la redevance versée aux sociétés concessionnaires, qui comprend notamment la part d'amortissement des emprunts souscrits pour le financement des ouvrages concédés.

Cependant, et le problème n'est pas particulier à Grenoble, en matière de transports urbains de voyageurs, il est impossible de répercuter tous les coûts d'investissement et de fonctionnement du service, sauf à pratiquer un niveau de tarif qui serait dissuasif pour les usagers.

Cette situation est d'ailleurs prévue par l'article L. 322-5 du code des communes.

C'est ainsi qu'une subvention peut être versée « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

Dès lors, le versement de la subvention du S.M.T.C. n'est que la conséquence de l'impossibilité de pratiquer la vérité des tarifs et n'a ni pour objet ni pour effet de retirer à la concession son caractère effectif.

II. - L'ATTRIBUTION DE LA CONCESSION DES DEUXIÈME ET TROISIÈME LIGNES NE CONSTITUE PAS UN DÉTOURNEMENT DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

En application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, posé par l'article 72 de la Constitution, et du principe jurisprudentiel par lequel le Conseil d'Etat reconnaît à ces collectivités l'opportunité du choix des modalités d'exercice de leurs compétences, le S.M.T.C. a décidé de recourir à la concession de travaux publics pour réaliser les deuxième et troisième lignes du tramway de Grenoble.

S'agissant de la deuxième ligne, la concession a été signée le 23 septembre 1988. A cette époque, aucun texte n'imposait le respect de règles de publicité et de mise en concurrence pour ce type de contrat et il résultait de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'administration avait le libre choix du concessionnaire.

En ce qui concerne l'extension des deux premières lignes, la concession a été attribuée par l'avenant n° 4, le 1^{er} juin 1992.

Antérieurement à cette attribution était intervenue la loi précitée du 3 janvier 1991, transposant la réglementation européenne, dont l'article 11 soumet l'attribution des concessions de travaux publics à de simples règles de publicité préalable.

Cependant, ces dispositions n'étaient pas applicables à l'avenant n° 4.

D'une part, l'article 12 de la loi du 3 janvier 1991 soustrait les concessions relevant des secteurs exclus, notamment celui des transports, de cette obligation.

Ces secteurs devaient être réintégrés dans le champ d'application de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991 lors de la transposition de la directive européenne sur les services. Mais, à la demande du Gouvernement français, les concessions ont été exclues du champ d'application de la directive « Services » (position commune du 25 février 1993).

En conséquence, les concessions de travaux publics des secteurs exclus ne sont soumises à aucune règle de publicité ou de mise en concurrence.

Cette situation a été confirmée par une réponse de la Commission des communautés européennes du 17 mars 1992.

D'autre part, et en tout état de cause, l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991 n'était pas applicable à l'extension de la concession d'extension des deux premières lignes de tramway.

En effet, la décision du S.M.T.C. d'accepter l'offre de S.A.T.U.R.G. et de signer l'avenant n° 4 a fait l'objet d'une délibération du S.M.T.C. du 6 janvier 1992, qui a été prise trois mois avant l'intervention du décret n° 92-311 du 31 mars 1992, qui a eu pour objet de définir les conditions d'application de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991.

En outre, l'article 1^{er} du décret n° 94-149 du 21 février 1994 a précisé que l'obligation de publicité, prévue par l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991, n'est pas applicable aux contrats dont le titulaire a été pressenti avant le 22 juillet 1990 et a, en contrepartie, engagé des

études et des travaux préliminaires. Dans notre cas, S.A.T.U.R.G. a été pressentie par une délibération du S.M.T.C. du 12 juillet 1990 et a engagé les études qui ont permis d'aboutir à la délibération du 6 janvier 1992.

Il convient d'ailleurs de souligner que le contrôle de légalité de l'avenant n° 4 a été exercé en temps utile, et que le préfet de l'Isère en a confirmé le caractère exécutoire par un courrier du 28 juillet 1993.

III. - L'ÉCONOMIE DE LA CONCESSION NE CONSTITUE PAS UN DISPOSITIF RISQUÉ

III.1. S'agissant, tout d'abord, du montant des travaux, le S.M.T.C., en se fondant sur les marchés de la première ligne, disposait d'éléments précis d'appréciation du coût des ouvrages à réaliser. Le recours à la concession a permis de faire prendre au concessionnaire la totalité des risques de construction, pour un prix global et forfaitaire arrêté en toute connaissance et dans des conditions inférieures à celles de la première ligne.

Par ailleurs, la circonstance que le coût de la troisième ligne ait été établi sur la base d'un avant-projet sommaire est conforme aux règles classiques de la concession. La très grande majorité des contrats de concession comportant la réalisation d'ouvrages sont conclus sur la base de caractéristiques techniques, dont le niveau de définition est celui d'un avant-projet sommaire. Il appartient ensuite au concessionnaire, en sa qualité de maître de l'ouvrage, de procéder, à ses risques et périls, à l'établissement des avant-projets détaillés.

III.2. En ce qui concerne le rôle de G.M.S., il convient de rappeler que dans, une opération en concession, la maîtrise d'ouvrage, qui est une maîtrise d'ouvrage privée, est assurée par le concessionnaire. Les dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique ne sont pas applicables à ce type d'opération.

Par ailleurs, en sa qualité d'autorité concédante, le S.M.T.C., tout en déléguant la réalisation et l'exploitation de l'ouvrage, dispose d'un pouvoir de contrôle.

Réaliser une infrastructure lourde de transport en milieu urbain comporte d'importantes modifications et contraintes dans le fonctionnement général et particulier des secteurs traversés, dont les responsables élus ont à répondre auprès de leurs administrés.

C'est pourquoi, dans la cellule technique constituée sous l'égide du S.M.T.C., et représentative de toutes les parties concernées par l'opération, un rôle de tout premier plan a été exercé, d'une part, par les services techniques des villes dans la mission de contrôle de l'adéquation au programme qu'elles ont retenu et des conditions de mise en œuvre sur tous les aspects qui touchent à l'insertion urbaine, et, d'autre part, par la S.E.M.I.T.A.G. pour ceux touchant à l'exploitation du système tramway.

La participation de G.M.S. à cette cellule, directement responsabilisé, vis-à-vis du S.M.T.C. dans la prise en compte, au jour le jour, des multiples problèmes, et la nécessité d'y apporter des réponses techniques immédiates, a donné au S.M.T.C. les meilleures garanties d'efficacité et de rapidité de réponse par le concessionnaire.

III.3. Les modalités de financement retenues sont conformes aux règles de la concession, dès lors que le droit des concessions n'a jamais imposé au concessionnaire d'apporter la totalité du financement.

En effet, il a toujours été admis que le concédant pouvait apporter des aides au concessionnaire, telles que subventions, avances, garanties d'intérêts, etc.

C'est ainsi que, dès 1916, le commissaire du Gouvernement Chardennet définissait la concession comme :

« Le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public ».

(Conclusion Chardennet sous C.E. 30 mars 1916, « Compagnie d'éclairage de Bordeaux », Rec. Lebon, p. 125).

Plus récemment, des membres du Conseil d'Etat ont pu écrire que :

« Dans bien des cas, le concessionnaire, s'il continue à percevoir des redevances sur l'usager, bénéficie également, de la part de l'autorité concédante, de subventions, de garanties d'emprunt, des raisons d'ordre politique, économique et social conduisant en effet la puissance publique à s'efforcer de diminuer la contribution de l'usager ; parfois même, celle-ci tend à se rapprocher d'une sorte de ticket modérateur. »

(Lateboulle et Cabanes, A.J.D.A., 1971, p. 650).

C'est précisément l'objectif qui a été poursuivi par le S.M.T.C. Afin de limiter le montant de la redevance perçue par le concessionnaire, le cahier des charges de la concession prévoit que la collectivité accorderait des subventions d'équipement au concessionnaire et pourrait lui consentir des avances pendant la phase de construction. Cette procédure a permis de ne pas inclure les frais financiers dans les montants à la charge du concessionnaire, frais qui auraient été répercutés sur les usagers par le biais de la redevance.

Le régime des acomptes et des avances, prévu par le code des marchés publics, n'est pas applicable en l'espèce dès lors que ce code ne concerne que les marchés, à l'exclusion des contrats de concession.

Quant au montant des fonds propres des sociétés concessionnaires, il n'est pas de nature à renchérir le coût de l'opération puisque leur rémunération, que les sociétés concessionnaires n'auraient pas manqué de prendre en compte dans les éléments de détermination de la redevance, aurait été supérieure aux intérêts des emprunts souscrits.

III.4. S'agissant des charges d'exploitation des ouvrages concédés, les dépenses d'entretien et de renouvellement sont effectivement supportées par la société concessionnaire qui, en application des dispositions de l'article 13 du cahier des charges de la concession « pendant toute la durée de la concession s'engage à assurer l'entretien en bon état de marche et le renouvellement des ouvrages et installations de chaque tronçon concédé ».

En application de ce principe, l'article 6 de l'avenant n° 1, conclu le 17 mars 1994 pour l'extension des deux premières lignes et l'article 1^{er} de l'avenant n° 5 conclu le 6 juin 1994 pour la deuxième ligne, ont confirmé que les charges d'exploitation des ouvrages incluent celles afférentes au renouvellement et à l'entretien de ces ouvrages et ont introduit une annexe définissant le programme d'investissement, ainsi que le montant des dépenses correspondantes qui seront prises en charge par les sociétés concessionnaires au titre de l'exploitation des ouvrages concédés.

Il apparaît que les intérêts patrimoniaux du S.M.T.C. sont sauvegardés.

Le S.M.T.C. a également été conforté dans ses choix par l'amélioration de la couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes du réseau obtenue par une gestion optimum de l'exploitation réalisée par la S.E.M.I.T.A.G. Le secteur de transports en commun doit être abordé avec des méthodes spécifiques car comme le souligne votre projet d'insertion, c'est un secteur qui n'est que très rarement équilibré par les recettes tarifaires. On peut même dire qu'il ne l'est jamais. L'agglomération grenobloise est tout à fait consciente d'avoir fait, en la matière, œuvre d'innovation en ajustant constamment ses ressources à ses objectifs.

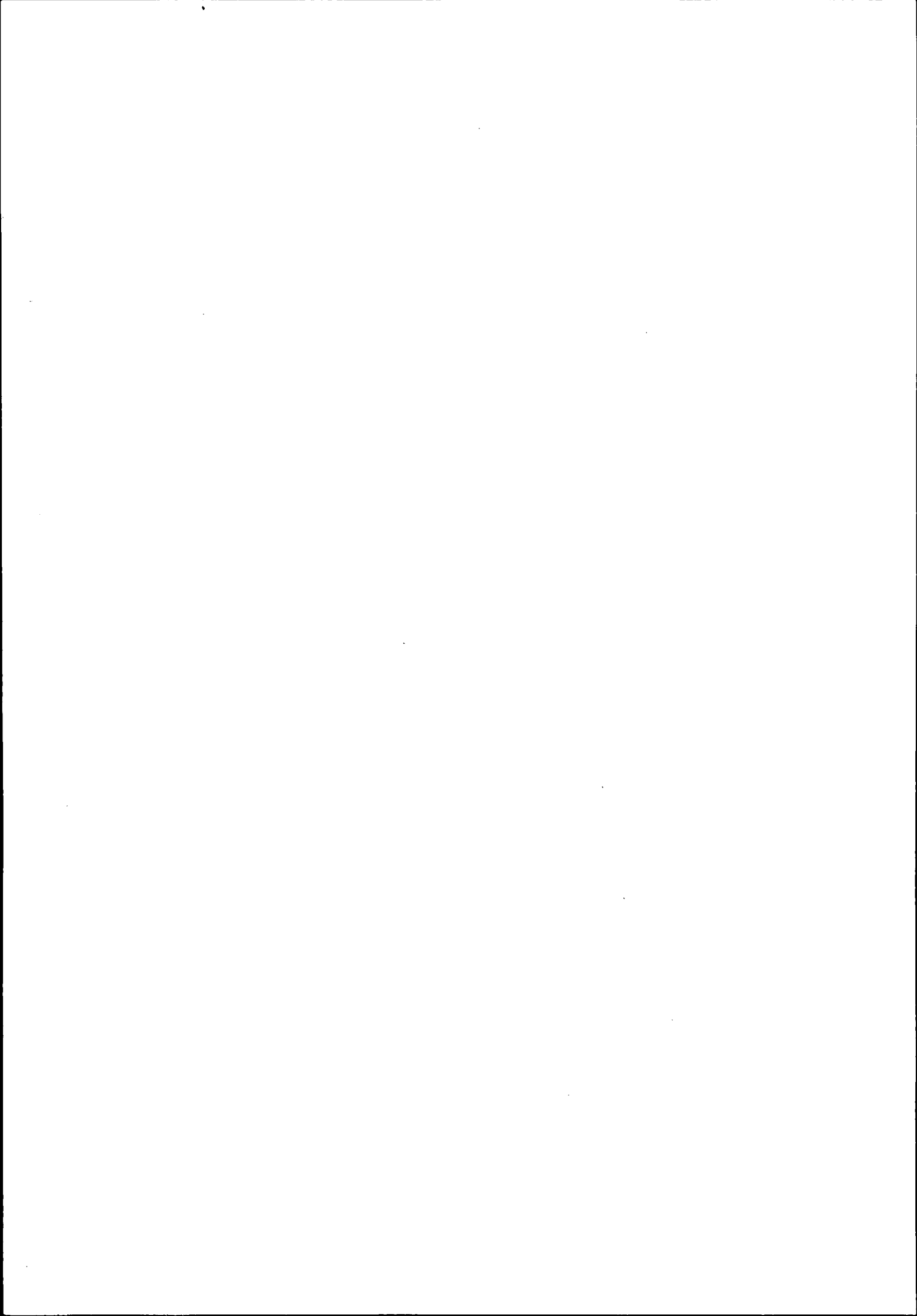
En 1997, l'agglomération grenobloise sera dotée de dix-sept lignes de bus ou de trolleybus et de vingt kilomètres de lignes de tramway qui ont permis de transformer totalement l'aspect des sites traversés.

L'appropriation de ce mode de transport par la population est pour nous un gage de réussite qui aura été poursuivie avec un souci de l'utilisation rationnelle des deniers publics et d'une recherche dans l'efficacité de l'exploitation.

Rien ne prouve, sinon des suppositions, que les travaux n'aient pas été réalisés au moindre coût. Nous aurons ainsi apporté un développement de l'offre de transports attendu par la population de notre agglomération, tout en insufflant un regain d'activité indispensable à notre économie locale et notamment au secteur du B.T.P. durement éprouvé par la crise économique actuelle.

Nous avons aujourd'hui la démonstration de la pertinence de nos choix et de nos actions : nous figurons parmi les rares réseaux qui réussissent à maintenir, dans un contexte difficile le taux de fréquentation du réseau et les résultats financiers de l'exploitation.

C'est donc avec un bilan largement positif, accepté à l'unanimité des instances du S.M.T.C., que nous présentons l'ensemble de cette réalisation. Nous vous demandons de tenir compte de ces arguments parfaitement fondés.



UNION INTERFEDERALE DES TRANSPORTS

c g t

Adresse postale : Case n° 546 - 93515 MONTREUIL CEDEX - Tél. 48 57 08 08

Observations de la CGT sur les concessions des transports urbains.

Nous formulons trois critiques de fond, nonobstant la qualité technique et informative du pré-rapport présenté à la commission transports voyageurs du CNT du 30.11.1994.

1/ L'avant-projet qui nous est soumis ne respecte pas le cahier des charges fixé par la lettre de mission du Ministre, aux motifs d'un manque de recul et de la nature idéologique de présupposés des uns et des autres :

* sur le manque de recul, d'une part l'expérience d'Orly Val existe et aurait mérité plus que 13 lignes dans un rapport de 52 pages et 5 annexes, de même que l'expérience de Grenoble; d'autre part, la lettre de mission ne mentionne pas seulement les concessions de maîtrise d'ouvrage des investissements mais également les "délégations de l'exploitation" et là, le recul existe pour une évaluation.

Nous contestons donc l'argument du manque de recul,

* sur la nature idéologique des débats, le rapport n'y échappe pas lui-même puisque page 24, sans aucune démonstration, il oppose "les contraintes de la gestion administrative" à "l'efficacité d'une entreprise privée", pour justifier la structure concessionnaire dans une gestion "plus souple" des ressources humaines. De même manière, page 30, il tranche unilatéralement en postulant que "le dispositif de la concession reste non seulement d'actualité mais constitue une bonne méthode pour améliorer... l'offre de transports", tout en concédant qu'elle n'est pas la seule.

Tout cela n'est pas recevable.

2/ D'autant que cet avant-projet vient en discussion dans un contexte bien précis, celui du développement des affaires, dans lesquelles les marchés publics jouent un rôle déterminant.

Or, il est pour le moins effarant de constater qu'au moment où les règles de la gestion libérale génèrent l'explosion des profits financiers et le détournement de fonds publics, l'avant-projet prône le recours à la concession afin d'éviter "le formalisme des règles des marchés publics", tout en notant les "montants financiers considérables" qui sont en jeu avec les opérations lourdes de transport collectif en site propre (TCSP).

Et présumé idéologique oblige, l'avant-projet note que nous sommes entrés dans l'ère de la suspicion et du soupçon, mais les pratiques de la Lyonnaise, de la Générale et des groupes du BTP, n'ont rien d'idéologique mais sont bien réelles.

Enfin, la cerise sur le gâteau : au moment où l'Assemblée Nationale formule 18 propositions dont un renforcement des contrôles sur les marchés publics, l'avant-projet se prononce contre de "nouvelles réglementations contraignantes".

Tout cela n'est pas bon, pas sain, pas opportun.

3/ Prisonnier de sa démarche idéologique, le rapport ignore toute option alternative, tout comme il ignore, parmi les acteurs, les salariés :

* sur les options alternatives, nous avançons l'idée de la constitution d'une maîtrise d'ouvrage publique dans le cadre de coopérations franco-françaises dans une filière des transports urbains, notamment autour de la RATP. Dans le domaine des délégations d'exploitation, nous pensons qu'il faut aller vers un nouvel équilibre entre régie et concession, voire réfléchir à une extension du champ du secteur public dans une activité de service public qui ne peut vivre, le rapport le met en évidence, sans des contributions publiques stables, importantes et durables,

* concernant les salariés, la loi Sapin se traduira, en l'état, par une instabilité accrue les concernant, notamment dans leur emploi et leurs conditions de travail.

Le code des marchés publics ne s'appliquant pas à la Loi Sapin, nous proposons d'intégrer le critère de l'emploi, au sens large, comme l'un des paramètres essentiels dans l'attribution des concessions.

Dans la même logique, nous proposons d'aller vers des accords de branche et d'entreprise de garantie d'emploi concernant les délégations d'exploitation.

En l'état actuel de l'avant-projet, nous ne saurions rentrer dans la discussion des recommandations.

Dit autrement : la copie est à revoir sur le fond avant l'assemblée générale du 13 Décembre.