HAL
open science

Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain - Lyon, les leçons d'un périphérique. Actes du colloque, 5-6 décembre 2000, Lyon (France)

Claude Abraham, Alain Bonnafous, Daniel Chabanol, Marc Chabert, Yves Crozet, Christiane Dalmais

To cite this version:

Claude Abraham, Alain Bonnafous, Daniel Chabanol, Marc Chabert, Yves Crozet, et al.. Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain - Lyon, les leçons d'un périphérique. Actes du colloque, 5-6 décembre 2000, Lyon (France). ABRAHAM Claude, BONNAFOUS Alain, CHABANOL Daniel, CHABERT Marc, CROZET Yves, DALMAIS Christiane, LET, Le Grand Lyon (Eds.). Laboratoire d'économie des transports, 273 p., 2000, Coll. Etudes et Recherches, n° 13. halshs-00200161

HAL Id: halshs-00200161

https://shs.hal.science/halshs-00200161v1

Submitted on 11 Jan 2008

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

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

Cet ouvrage vous est proposé avec l'aimable autorisation des éditeurs scientifiques et du Laboratoire d'Economie des Transports maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright du Laboratoire d'Economie des Transports (http://www.let.fr/) - 2000. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

With the editors and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of Laboratoire d'Economie des Transports (http://www.let.fr/).

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

Grand Lyon, LET, ABRAHAM Claude, BONNAFOUS Alain, CHABANOL Daniel, CHABERT Marc, CROZET Yves, DALMAIS Christiane (Eds.). Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain - Lyon, les leçons d'un périphérique. Actes du colloque, 5-6 décembre 2000, Lyon (France). Lyon : LET. 2000. 273 p. (Etudes et Recherches, n°13).

études & recherches

Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain

Lyon, les leçons d'un périphérique

Actes du colloque organisé
par le Grand Lyon et le LET
5-6 décembre 2000

Le Grand Lyon
COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON

Laboratoire d'Economie des Transports

Sous la direction de
Claude Abraham
Alain Bonnafous
Daniel Chabanol
Marc Chabert
Yves Crozet
Christiane Dalmais

Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain

Lyon, les leçons d'un périphérique

Actes du colloque organisé
par le Grand Lyon et le LET
5- 6 décembre 2000

Sommaire

LYON : LES LEÇONS D'UN PÉRIPHÉRIQUE
PÉAGE ET FINANCEMENT D'INFRASTRUCTURES EN MILIEU URBAIN **5**

1° PARTIE : RAPPELS SUR UNE EXPÉRIENCE ATYPIQUE **11**

Résumés de la 1ère partie 12
C. Dalmais - Lyon, les leçons d'un préphérique 13
V. Piron - La genèse de l'ouvrage 29
D. Chabanol - Les caractères atypiques du traitement de la crise 37
R. Granjon - Le recours à une conciliation juridictionnelle pour le règlement du litige portant sur l'indemnisation de l'ancien concessionnaire 45

2° PARTIE LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ ET L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE **57**

Résumés de la 2ème partie 58
Philippe Terneyre : Gestion directe, gestion déléguée : les enjeux juridiques 59
Pierre Gaborit : Les voies pour réduire l'insécurité juridique 71

3° PARTIE LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ ET LES RATIONALITÉS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES **93**

Résumés de la 3ème partie 94
Alain Bonnafous – Introduction 95
Patrick Vandevoorde - Le partage des risques dans un montage de concession 99
Maurice Nussenbaum - L'incidence de la structure de financement de TEO sur les coûts de financement 113
Olivier Lezies –Caroline Chabrol - La subvention d'investissement dans une concession en financement de projet 129
Philippe Rochefort - Les critères des établissements financiers 149

4° PARTIE LE PÉAGE EN ZONE URBAINE ET SON BON USAGE **163**

Résumés de la 4ème partie 164
Claude Abraham - Le péage en zone urbaine et de son bon usage 165
Claude Charmeil - Acceptabilité et socio-économie du péage 167
Vincent Piron - Comment mesurer le rejet du péage 183
Robert Revat - Périphérique Nord de Lyon : analyse marketing 195
Thierry du Crest - Repenser la tarification des déplacements automobiles pour la rendre plus acceptable ? 217
Yves Crozet - Du péage urbain à la tarification des déplacements : peut-on sortir des ambiguïtés ? 235

5° PARTIE LES LEÇONS D'UN PÉRIPHÉRIQUE **253**

Table ronde 255
Discours de clôture 269

Introduction

L'ouverture, en 1997, du boulevard périphérique nord de Lyon a fait date dans l'histoire récente des infrastructures routières. Plus connue à l'époque sous le nom de TEO, cette nouvelle voirie retient en effet l'attention pour plusieurs raisons.

Juridiquement, une partie de cet ouvrage était originellement concédée à un opérateur privé qui devait se financer par la mise en place d'un péage. Après quelques mois de fonctionnement, le contrat de concession a été résolu. Le Grand Lyon est maintenant propriétaire de l'ouvrage et le concessionnaire a été indemnisé. Le péage est aujourd'hui encaissé directement par la collectivité.

Financièrement, le recours à un système de concession avait pour objectif un partage équitable des risques entre la collectivité publique, les bailleurs de fonds et l'exploitant. Or, si cette idée de partage des risques en fonction des métiers de chacun est intéressante, sa mise en œuvre s'est révélée délicate.

Economiquement, ce péage d'infrastructure en milieu urbain constituait et constitue encore une expérience intéressante de participation directe des usagers au financement de nouvelles infrastructures routières urbaines.

Socialement et politiquement, l'acceptabilité d'une telle pratique, qui n'a pas été sans une vigoureuse opposition, reste une question clé pour le développement d'autres expériences de ce type.

Trois ans après ses débuts mouvementés, cette infrastructure est largement utilisée (plus de 45 000 véhicules jours contre environ 10 000 dans ses premiers mois de fonctionnement). Mais il serait dommage de ne retenir de cette expérience que des données de trafic. Les évolutions institutionnelles, les enjeux économiques et financiers, les débats et les choix politiques qui ont jalonné la courte mais déjà riche histoire de ce projet méritent un examen approfondi.

C'est dans le but de mettre en lumière et de partager ces éléments que le Grand Lyon, associé au Laboratoire d'Economie des Transports, a décidé, à l'initiative de Raymond Barre, d'organiser le colloque scientifique dont vous avez les actes entre les mains. Comme l'indique le titre, son objectif n'est pas de faire le bilan du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) mais d'en tirer les leçons. En d'autres termes, du fait de la relative jeunesse de cette infrastructure, il ne s'agit pas pour nous de savoir si, localement, il était judicieux ou non de faire ce qui a été fait et de la manière qui a été finalement retenue. Tout porte à croire en effet qu'il faudra encore quelques années avant

de pouvoir dresser un véritable bilan. Même si les travaux de ces deux journées peuvent alimenter ce travail futur, notre objectif est autre : tirer les leçons de l'expérience BPNL. Pour cela, seront successivement abordés dans cet ouvrage :

1°) Quelques rappels sur une expérience atypique

2°) Le partenariat public privé et l'insécurité juridique

3°) Le partenariat public privé et les rationalités économiques et financières

4°) Le péage en zone urbaine et son bon usage

Notre travail ne s'adresse donc pas directement à ceux, nombreux, qui ont contribué à cette expérience mais à tous ceux, beaucoup plus nombreux encore, qui pourraient ici ou là se trouver confrontés à des situations homologues. A ceux-ci, il nous semble qu'un premier message clair doit être mis en exergue. Il est tellement évident qu'il est apparu dès les premières réunions de préparation de ce colloque : dans ce type de situation, la dimension politique des choses est fondamentale. Nous disons bien politique, et non pas politicienne car, bien au delà des querelles partisanes, l'enjeu est celui du fonctionnement urbain en général, et du rôle de la voirie en particulier. Tout projet dans ce domaine doit être la concrétisation d'un choix collectif et non le fruit du savoir, technique, juridique, financier ou économique, de quelques-uns. Il n'en reste pas moins que ce choix collectif doit être éclairé. Pour cela, le rôle des experts est fondamental, même et surtout s'ils ne sont pas d'accord entre eux. Ils nourrissent ainsi le débat et font émerger les véritables enjeux, souvent mal cernés dans les premières phases de la réflexion collective[1].

Nous sommes donc en présence d'une sorte de va-et-vient, éminemment démocratique, entre choix politique et connaissances techniques et scientifiques. C'est autour de ce va et vient que nous avons organisé la présentation des leçons du BPNL. Dans cette perspective didactique, en nous plaçant du point de vue des grands choix collectifs, donc du politique, quelques orientations majeures caractérisent ce projet. Elle se présentent, dans leurs grandes lignes, comme la succession de situations binaires face auxquelles une option a été choisie au détriment d'une autre.

Une première alternative prend la forme suivante : face à la saturation tendancielle des voiries urbaines, faut-il « faire ou ne pas faire » de nouvelles infrastructures ? La première branche de l'alternative a été choisie pour Lyon avec le BPNL. Fera-t-on le même choix dans quelques années avec le projet de bouclage du périphérique (TOP : tronçon ouest du périphérique) ? C'est une question délicate où se télescopent deux inquiétudes :la peur de la saturation

[1] Ainsi, la présentation originelle du projet tendait plus ou moins à nier sa dimension politique en laissant croire que le péage permettrait un autofinancement de l'opération. Celle-ci ne pesant pas sur les finances publiques, elle était plus ou moins écartée du débat public. On sait ce qu'il advint de cette erreur de perspective !

et de la congestion d'une part ; la peur des effets pervers d'une nouvelle infrastructure sur l'environnement, l'urbanisme et... les finances publiques d'autre part.

Chaque fois que l'on décide de « faire », une autre alternative se présente sous la forme du « faire ou faire faire » ! Cette seconde option pouvant concerner la réalisation de l'ouvrage et/ou sa gestion. Dans le cas lyonnais, le choix du « faire faire » a mêlé ces deux dimensions de la délégation de service public (DSP).

Quel que soit le choix effectué face à la seconde alternative, une troisième surgit, qui concerne l'usager : faut-il le faire payer ou au contraire laisser libre l'accès à l'infrastructure ? On sait que le choix lyonnais a été de faire payer et on pourrait penser qu'il résulte du choix de la DSP. Ce n'est pas évident car, avec la formule du péage fictif (*shadow toll*), on pourrait, comme en Grande-Bretagne, imaginer que le gestionnaire de l'infrastructure soit directement rémunéré par la collectivité en fonction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs du niveau de service. Et symétriquement, comme le montre la situation actuelle du BPNL, il est tout à fait possible de conjuguer le péage avec la propriété et la gestion publique.

Afin de lever toute ambiguïté, soulignons que l'intérêt de la décomposition en alternatives successives n'est pas seulement de décrire chronologiquement un processus. C'est ce que fait la première partie de ces actes, qui rappelle les faits et les chiffres clés. Le lecteur est ensuite invité à une réflexion générale qui compose de quelques questions clés dont nous allons maintenant montrer qu'elles peuvent être enrichies par le rapprochement entre connaissances techniques et choix politiques. Convenablement informés, ces derniers poussent à dépasser le caractère simpliste des alternatives initiales. Les choix binaires caricaturaux se complexifient progressivement comme nous essayons de le montrer ci-dessous.

1°) Faire ou ne pas faire de nouvelle infrastructure ?

Face à la progression du trafic, il semble parfois que la course entre l'offre et la demande est un cercle vicieux. Il est donc légitime de se demander s'il est bien nécessaire de toujours accroître la surface de voirie. Cette question est judicieuse en centre ville, là où il s'agit effectivement de faire en sorte que l'automobile ne dévore pas la ville. Plusieurs expériences de réduction de l'espace viaire, en France (Strasbourg, Nantes,...) et en Grande-Bretagne (Londres), ont donné naissance à une évaporation de trafic qui témoigne qu'en ce domaine, il n'est pas toujours judicieux que l'offre s'épuise à suivre la demande. Mais, il est opportun de ne pas perdre de vue que la croissance globale des trafics, notamment les flux périphérie - périphérie et le transit national et international sont la contrepartie de cette croissance économique que chacun réclame. La question n'est donc pas de savoir s'il faut, globalement, construire ou ne rien faire mais bien plutôt où il ne faut pas et où il faut construire, et dans ce cas, pour quel type de trafic. Là encore, les

prévisions des experts et les choix politiques interfèrent largement car les impacts d'une nouvelle infrastructure ne sont pas minces selon qu'elle est ou non enterrée, selon les accès et sorties qu'elle offre, ou non, aux riverains etc. Le choix final ne peut bien sûr être dicté par les seuls techniciens puisqu'il implique un compromis entre différents intérêts, une transaction entre différents groupes et différentes zones d'habitat dont les élus sont le principal relais. Il est donc important que les experts puissent fournir au politique une représentation claire du réseau et des trafics souhaités sur chaque type d'axe[2]. Mais c'est *in fine* au politique de choisir le schéma d'ensemble. Dans l'agglomération lyonnaise, comme dans beaucoup d'autres confrontées à la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles voiries, des décisions majeures doivent être prises dans les prochaines années.

2°) Faire ou « « faire faire ?

Une fois prise la décision de construire une nouvelle infrastructure, il reste à choisir les méthodes de réalisation et de gestion. Deux possibilités extrêmes s'opposent : soit la prise en charge complète du projet par les administrations compétentes (faire), soit au contraire le recours systématique au acteurs privés (faire faire). Bien évidemment, entre ces deux options, il n'y a pas solution de continuité mais au contraire un *continuum* où le partenariat public-privé prend des formes plus ou moins complexes. La deuxième partie de l'ouvrage s'intéresse, du point de vue juridique, à la diversité des solutions en présence, lesquelles se trouvent plus ou moins confrontées à une situation d'insécurité juridique.

En ce qui concerne la réalisation de l'ouvrage, les arguments avancés pour justifier le recours aux opérateurs privés sont généralement liés aux éléments suivants : compétences techniques, coût et qualité de la réalisation, délai et risques techniques. La troisième partie de cet ouvrage montre que même, ou plutôt surtout lorsqu'elle délègue une partie de ses tâches, la puissance publique doit rester vigilante et se doter d'une véritable capacité d'expertise. D'autant que les divers risques ne sont jamais totalement transférés aux opérateurs privé car la puissance publique reste souvent le dernier recours en cas de difficulté majeure.

La délégation de la gestion de l'infrastructure à un opérateur privé illustre pleinement le fait que la collectivité ne peut pas « se laver les mains » des avatars éventuels du projet une fois signée la délégation de service public. Surtout lorsque le projet nécessite une subvention, dont le coût peut être élevé alors même qu'elle ne garantit pas la collectivité contre un risque de faillite de l'exploitant. Là encore, la troisième partie montre que certains types de montages technico - financiers sont sans doute plus adaptés que d'autres.

---

[2] Les travaux menés au sein du Grand Lyon offrent en ce sens un remarquable outil d'aide à la décision

Au total, la « vision » des politiques doit être enrichie par une véritable capacité d'expertise de la collectivité publique. Cette capacité peut provenir des services compétents de l'administration mais aussi d'experts extérieurs qui aideront à réduire au maximum les asymétries informationnelles entre l'autorité concédante et l'exploitant. Notons que ce type de remarque vaut aussi lorsqu'est choisie la mise en régie ou le marché public.

3°) Péage ou gratuité ?

Lors de la mise en place du BPNL, le péage a été le principal point de fixation de la contestation. Le « lever de barrières » en était la concrétisation. Dans le même ordre d'idées, l'apaisement est venu, entre autres, de la suppression du péage sur certaines parties de l'ouvrage. Est-ce à dire pour autant que nous sommes là aussi dans une situation binaire opposant gratuité et péage, le caractère difficilement acceptable de ce dernier nous orientant alors inévitablement vers la première solution ? Nous ne le pensons pas et il suffit pour s'en convaincre de rappeler d'abord que le péage a été maintenu sur une partie de l'ouvrage et ensuite que ce type de péage d'infrastructure n'est qu'une forme parmi d'autres de tarification des déplacements. La quatrième partie de ces actes nous invite à sortir des alternatives simplistes. Le maintien du péage sur une partie du BPNL n'est peut être pas la meilleure solution à long terme. Le péage de zone sera sans doute à terme plus performant. Mais le maintien de ce péage est une indispensable première étape de l'acceptabilité future de la tarification des déplacements. Il reste maintenant à préciser quelles seront les prochaines étapes, sachant que celles ci ne doivent pas seulement raisonner en termes de couverture des coûts. Dans la tarification des déplacements, doivent être abordée d'emblée les éventuelles péréquations entre différents types d'usagers voire entre différents modes. Ce qui signifie que la pierre d'achoppement est celle de la destination des fonds recueillis. On ne peut imaginer plus belle question politique puisque la recherche de transparence sur l'usage des fonds publics fut, on s'en souvient, à l'origine du processus démocratique !

Yves CROZET

1° partie : Rappels sur une expérience atypique

Résumés de la 1ère partie

C. Dalmais - Lyon, les leçons d'un périphérique

V. Piron - La genèse de l'ouvrage

D. Chabanol - Les caractères atypiques du traitement de la crise

R. Granjon - Le recours à une conciliation juridictionnelle pour le règlement du litige portant sur l'indemnisation de l'ancien concessionnaire

Résumés

C. Dalmais - Lyon, les leçons d'un périphérique

En une quinzaine de tableaux et graphiques, sont présentés les principaux éléments à connaître depuis l'origine du projet : le montage de la concession, la localisation et le tracé de l'ouvrage, les trafics et tarifs pratiqués, à l'origine et depuis la reprise de l'ouvrage par le Grand Lyon

V. Piron - La genèse de l'ouvrage

Le boulevard périphérique nord s'inscrit dans une histoire urbaine et plus particulièrement dans les efforts mis en place de longue date pour faire face à l'accroissement de la circulation automobile. La genèse de l'ouvrage montre qu'au delà des questions de voirie, le projet est le fruit réflexion sur l'avenir de l'espace urbain.

D. Chabanol - Les caractères atypiques du traitement de la crise

Les premiers mois de fonctionnement du BPNL ont été mouvementés tant pour des raisons commerciales que politiques et juridiques. La décision du Conseil d'Etat, en date du 6 février 1998, conduisant à la résolution du contrat de concession a été le point culminant de cette crise qui a trouvé une issue atypique et exemplaire.

R. Granjon - Le recours à une conciliation juridictionnelle pour le règlement du litige portant sur l'indemnisation de l'ancien concessionnaire

Parmi les nombreuses caractéristiques atypiques du règlement de la crise, une des plus intéressantes est le règlement du litige entre le Grand Lyon et le concessionnaire après la décision du conseil d'Etat. Le recours à une conciliation sous l'égide du Tribubal administratif et de son président, a permis de trouver un terrain d'entente.

Lyon, les leçons d'un périphérique

Christine Dalmais, Chargée de mission, Grand Lyon

Eléments clefs décrivant l'expérience du périphérique Nord

L'objet de cette communication est de rendre compte, à partir de plans et de tableaux chiffrés, de la situation concrète telle qu'elle s'est présentée pour la Communauté Urbaine entre 1997 et 2000

Elle devrait ainsi permettre à tous ceux qui vont participer au colloque d'appuyer leurs réflexions et leurs propositions en ayant toujours présent à l'esprit ce qui s'est réellement passé.

Le périphérique nord, compte tenu de ses nombreuses péripéties ainsi que de la qualité des experts qui sont intervenus constitue un matériau exceptionnel pour tous ceux qui ont à travailler dans le domaine des infrastructures urbaines : il paraissait ainsi parfaitement judicieux d'organiser ce retour d'expérience.

Les documents présentés peuvent être regroupés en six parties

A – La présentation géographique du périphérique nord

- Le périphérique Nord et le réseau des grandes voiries d'agglomération
- Le plan du périphérique Nord et des échangeurs
- Les modifications d'itinéraires induites par l'application du trafic de concession

B – Les éléments relatifs à la situation financière en 1995

- Le partenariat public/privé pour le financement – la situation en 1995
- Le montage financier de la concession

C – Les dates-clefs entre la signature de la concession et la reprise par le Grand lyon

- Les principales étapes ayant conduit à la reprise du périphérique nord par le Grand Lyon
- Les modifications tarifaires majeures lors de la reprise de l'ouvrage par le Grand Lyon
- Les principales étapes ayant conduit au renoncement de la concession sur le périphérique ouest

D – Les analyses de trafic

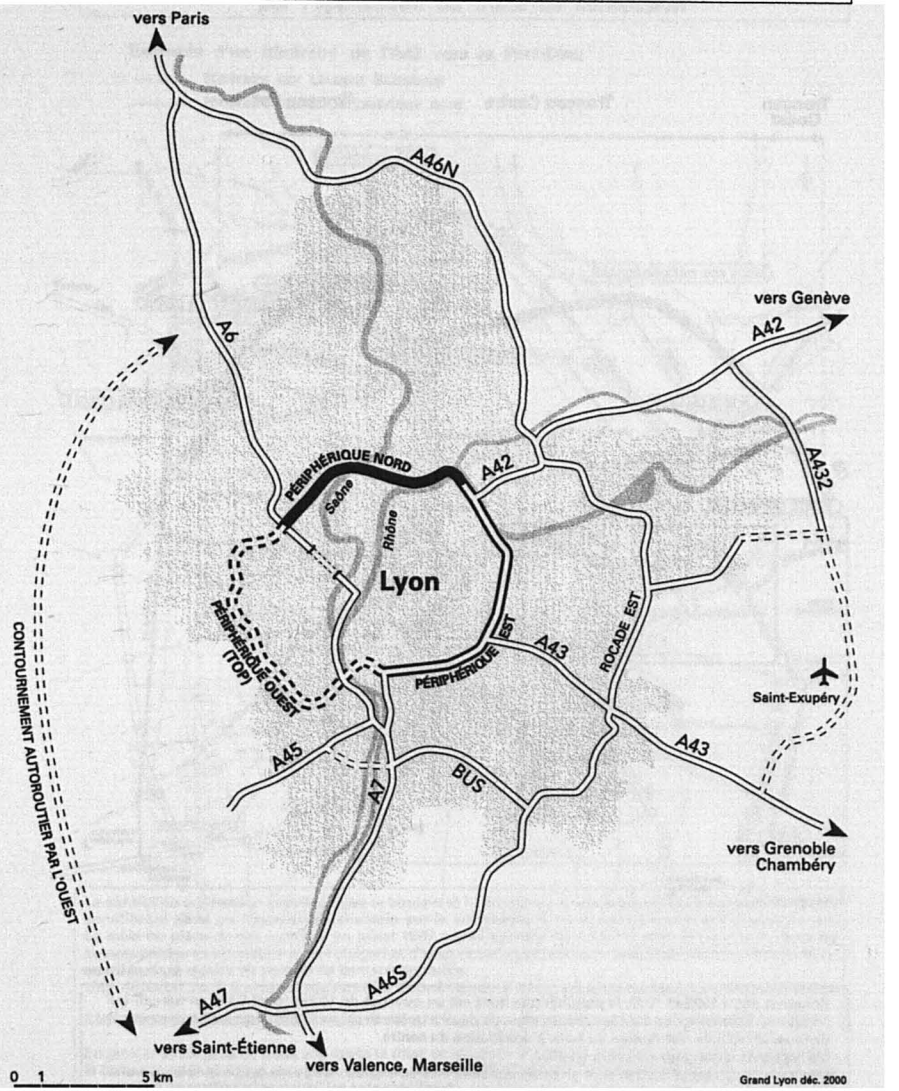
- L'évolution du trafic dans le tronçon central du périphérique Nord (Tunnel de Caluire) et les dates-clefs
- Les origines et destinations des usagers sur les trois tronçons du périphérique Nord (trafic jours ouvrables)

E – Les éléments relatifs à la situation financière en janvier 2000

- Le coût du périphérique Nord
- Les termes de l'accord financier après la transaction juridictionnelle
- Le péage et le financement de l'infrastructure

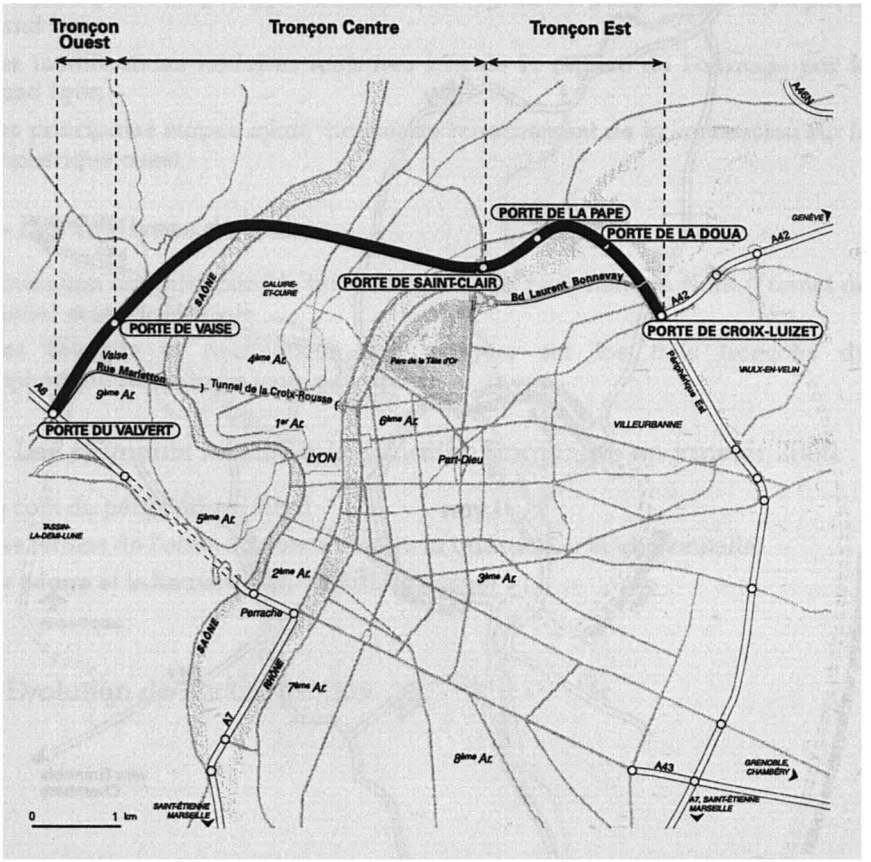
F - Evolution de l'acceptabilité

Le périphérique nord et le réseau de grandes voiries d'agglomération



Le périphérique nord constitue un maillon supplémentaire dans le schéma de grandes voiries de l'agglomération lyonnaise ; il se situe dans la continuité de trois autoroutes nationales (Grenoble, Genève et Paris).
Il constitue de plus la deuxième partie du ring de protection de la zone dense qui a débuté avec le périphérique est et qui s'achèvera avec la réalisation du périphérique ouest.

Le plan du périphérique nord et des échangeurs



Grand Lyon déc. 2000

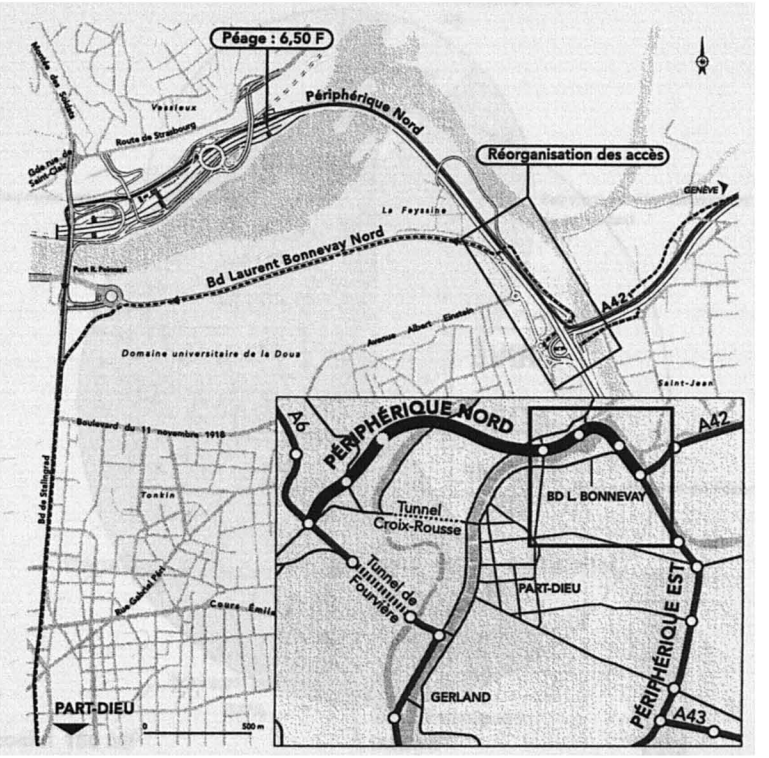
Construit entre 1992 et 1997, le périphérique nord est un ouvrage de 10 km (dont 5 km en tunnel) qui comprend trois tronçons dont la capacité varie de deux à trois voies. Les six échangeurs lui permettent de jouer un rôle de distribution du trafic à destination du centre.
Un septième échangeur est prévu en 2001.
Des travaux de requalification sont en cours sur deux voiries locales : la rue Marietton et le boulevard Laurent Bonnevay. Ceux-ci seront achevés dans le courant de 2001

Les modifications d'itinéraires induites par l'application du traité de concession

Exemple d'un itinéraire de l'A42 vers la Part-Dieu

------- Itinéraire par Laurent Bonnevay

——— Itinéraire par le périphérique nord



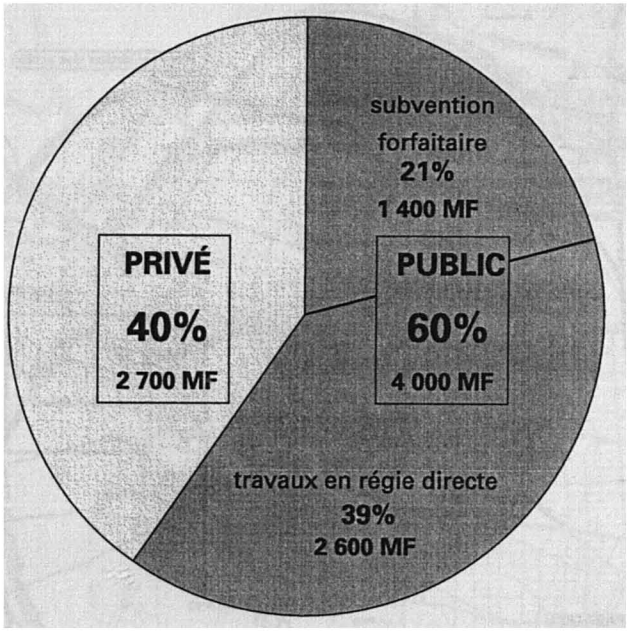
Le contrat de concession prévoyait que le boulevard L. Bonnevay et ses accès seraient fortement réduits, constituant ainsi un réservoir de clientèle sur le périphérique nord, spécialement sur le tronçon est. La mise en place de ces mesures en juillet 1997 a créé aussitôt un véritable vent de révolte puisque les automobilistes se trouvaient dans l'obligation d'emprunter le périphérique payant, sans qu'une amélioration sensible de la qualité de service ne leur soit apportée.
Une décision du Tribunal administratif a donné raison à ceux qui s'opposaient à ce rétrécissement.

Dès le mois de septembre 1997, la collectivité a redonné leur capacité aux accès du boulevard L. Bonnevay.

En janvier 2000, près de deux ans après la mise en place de la gratuité sur le tronçon est du périphérique, la communauté urbaine a engagé des travaux de requalification sur le boulevard L. Bonnevay sans que cela ne soulève de protestation parmi les automobilistes.

Grand Lyon déc. 2000

Le partenariat public/privé pour le financement - la situation en 1995

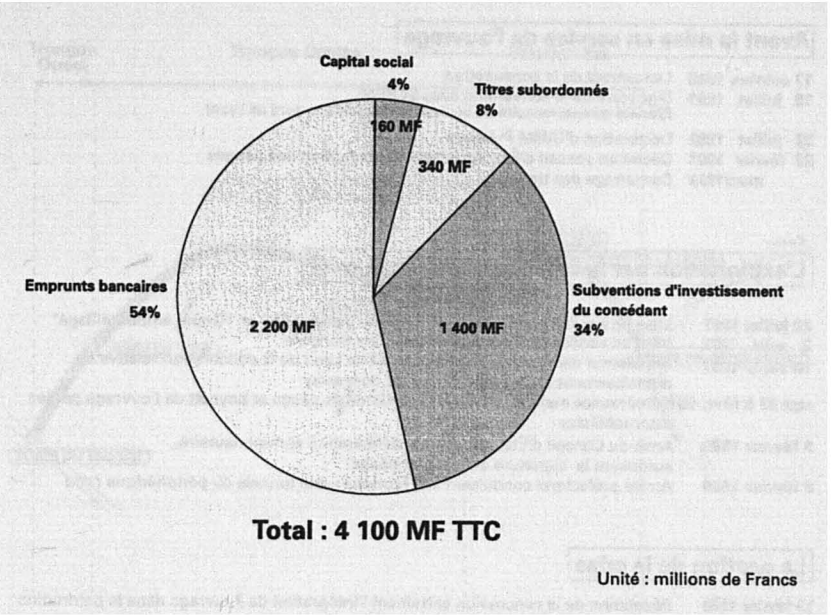


Estimation des besoins en financement : 6 700 MF TTC

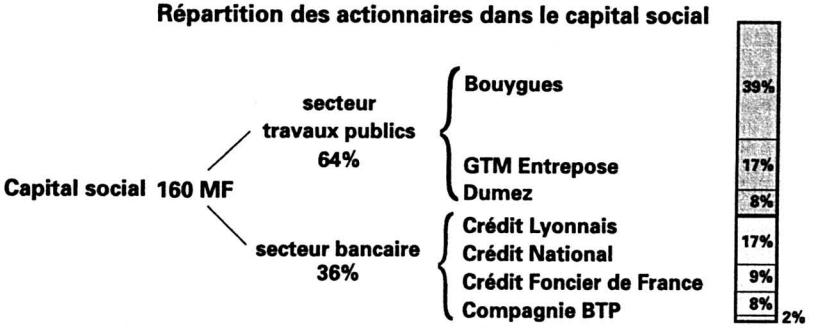
Grand Lyon déc. 2000

Le recours à des financements privés (40% du total) a trouvé sa justification dans l'absence de participation financière de l'État et de la Région et par l'impossibilité pour les deux collectivités (Communnauté urbaine et Département) d'absorber l'intégralité de la charge correspondante, compte tenu notamment du programme ambitieux de développement des Transports en Commun.

Le montage financier de la concession



Répartition des actionnaires dans le capital social



Grand Lyon déc. 2000

Le dispositif apparaît beaucoup plus protecteur pour les constructeurs que les prêteurs. Il n'est pas exclu que le montant forfaitaire du contrat des travaux ait intégré une marge suffisante pour couvrir une perte éventuelle du capital.
Les banquiers courent des risques plus importants en tant que prêteurs car la récupération du montant de leur créance peut devenir aléatoire.
Si les évènements se déroulent mieux que prévu, le concédant ne percevra aucune part de ce succès puisque la subvention d'investissement est fixe, alors qu'en cas de crise majeure, la collectivité pourra se trouver impliquée financièrement au-delà du contrat.

Les principales étapes ayant conduit à la reprise du périphérique nord par le Grand Lyon

Avant la mise en service de l'ouvrage

17 octobre 1989	Lancement de la consultation
19 juillet 1991	Signature de la convention avec SCBPNL (Société concessionnaire du boulevard périphérique nord de Lyon)
22 juillet 1992	Déclaration d'Utilité Publique
22 février 1993	Décret en conseil d'État autorisant la perception des péages
mars1993	Démarrage des travaux

L'exploitation par le concessionnaire : la crise

22 juillet 1997	Mise en service partielle de l'ouvrage (le tronçon Est) et "Grand embouteillage"
2 août 1997	Mise en service de l'ouvrage sur les trois tronçons
10 sept. 1997	Annulation par le tribunal administratif de Lyon de la délibération relative au rétrécissement du boulevard Laurent Bonnevay
sept. 97 à févr. 98	Nombreuses manifestations aux barrières de péage et boycott de l'ouvrage par les automobilistes
6 février 1998	Arrêt du Conseil d'État annulant la délibération communautaire autorisant la signature et le décret péage
9 février 1998	Arrêté préfectoral conduisant à la fermeture des tunnels du périphérique nord

La gestion de la crise

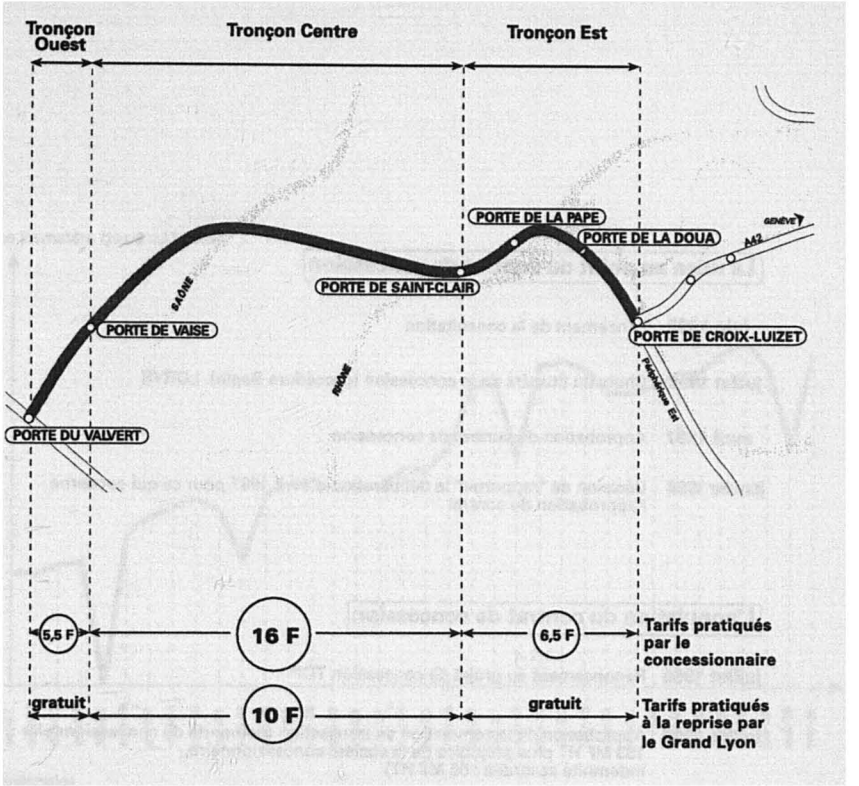
17 février 1998	Résolution de la concession entraînant l'intégration de l'ouvrage dans le patrimoine communautaire
5 mars 1998	Création d'une régie communautaire pour l'exploitation de l'ouvrage avec reprise du personnel de la SCBPNL
6 mars 1998	Réouverture de l'ouvrage avec modification du montant du péage sur la partie centrale et gratuité sur les deux tronçons extrêmes
16 mars 1998	Signature d'un avenant pour l'achèvement du deuxième tube

Le retour à la normale

1er octobre 1998	Accord des deux parties pour saisir le tribunal administratif dans le cadre d'une conciliation administrative
janvier 1999	Versement à la SCBPNL d'une provision de 1 milliard de francs
6 mars 1999	Prise en charge de l'exploitation par la société EPERLY, suite à un appel d'offre (marché de prestation)
11 mai 1999	Ouverture du deuxième tube dans le tunnel central
novembre 1999	Fin de la conciliation administrative et accord des parties sur les sommes à payer (demande initiale de la SCBPNL 5 800 MF, somme payée par le Grand Lyon 4 100 MF)
décembre 1999	Versement à la SCBPNL du solde du, soit 1,7 milliard de francs, (dont 0,6 milliard de francs récupérables par le Grand Lyon au FCTVA)

Grand Lyon déc. 2000

Les modifications tarifaires majeures lors de la reprise de l'ouvrage par le Grand Lyon



Grand Lyon déc. 2000

L'instauration d'un péage sur le tronçon nord du périphérique a été particulièrement difficile à accepter par les lyonnais conduisant au boycott de l'ouvrage.

C'est pour cela qu'une nouvelle grille tarifaire a été mise en place lors de la reprise de l'ouvrage par le Grand Lyon. Elle a consisté à installer la gratuité sur les deux tronçons extrêmes et à ramener de 16 F à 10 F le prix sur la partie centrale. De plus, la tarification a été simplifiée (suppression des heures creuses et heures de pointe) et un tarif avantageux a été mis en place pour les utilisateurs réguliers (7 F le passage)

Les principales étapes ayant conduit au renoncement de la concession sur le périphérique ouest

La mise au point du contrat de concession

juin 1992 Lancement de la consultation

juillet 1994 Choix du titulaire de la concession (procédure Sapin), LORYS

avril 1997 Approbation du contrat de concession

janvier 1998 Décision de "rapporter" la délibération d'avril 1997 pour ce qui concerne l'approbation du contrat

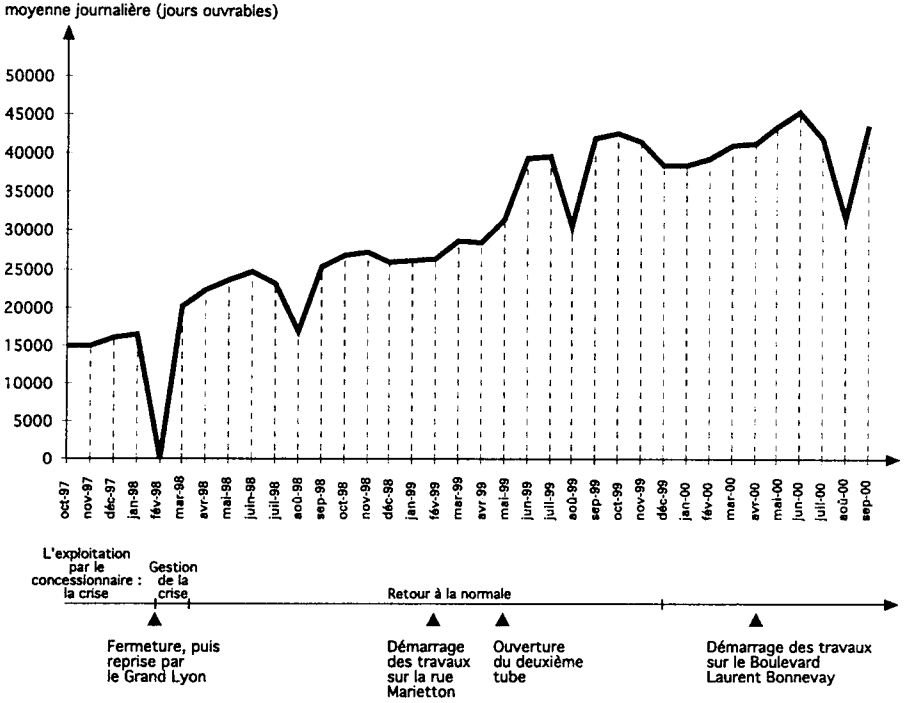
L'annulation du contrat de concession

juillet 1998 Renoncement au projet de concession TOP

juillet 1999 Approbation de la convention de transaction (demande du concessionnaire : 163 MF HT plus préjudice de la société concessionnaire, indemnité accordée : 59 MF HT)

Grand Lyon déc. 2000

L'évolution du trafic dans le tronçon central du périphérique nord (tunnel de Caluire) et les dates-clefs

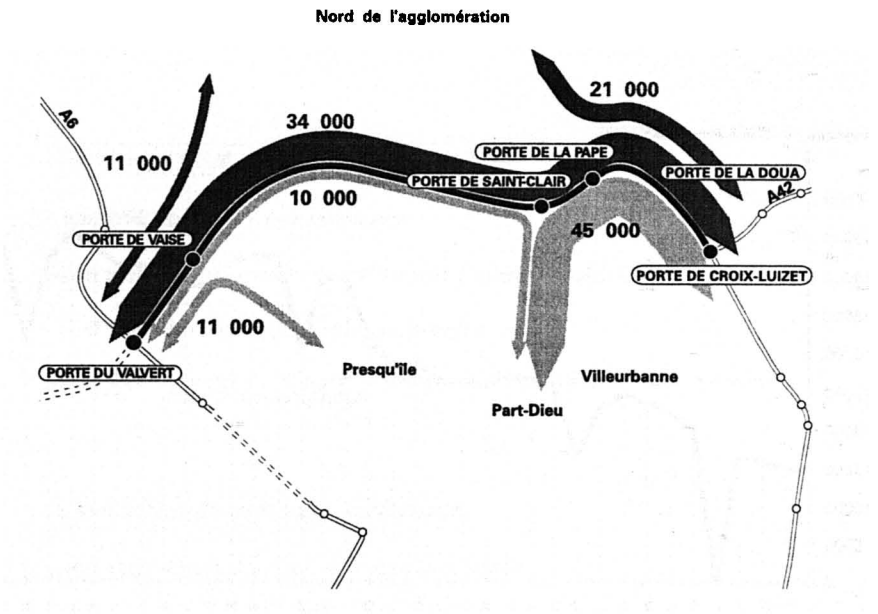


Grand Lyon déc. 2000

La reprise de l'exploitation par le Grand Lyon, l'ouverture du deuxième tube du tunnel du tronçon central, le démarrage des travaux sur la rue Marietton et l'acceptabilité croissante de l'ouvrage par les automobilistes constituent les événements majeurs ayant conduit à l'augmentation de la fréquentation dans le périphérique nord.

Aujourd'hui, les accès sont souvent saturés aux heures de pointe et des solutions sont recherchées pour améliorer la fluidité et maintenir une bonne qualité de service.

Les origines et destinations des usagers sur les trois tronçons du périphérique nord (trafic jour ouvrable)

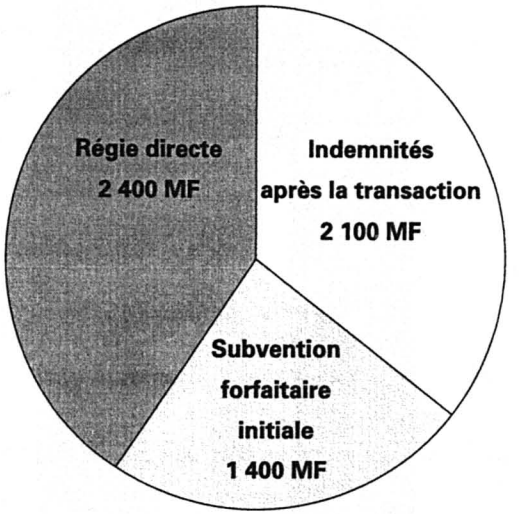


Trafic périphérie-périphérie	66 000	
Trafic périphérie-centre	66 000	
Trafic total	132 000	(Mai 2000)

Grand Lyon déc. 2000

Près de 132 000 automobilistes empruntent quotidiennement le périphérique nord : 45 000 acquittent le péage et 87 000 utilisent gratuitement les deux tronçons extrêmes.
Comme de nombreux périphériques l'infrastructure joue des rôles équivalents entre la distribution des véhicules vers le centre (50%) et son évitement (50%).

Le coût du périphérique nord

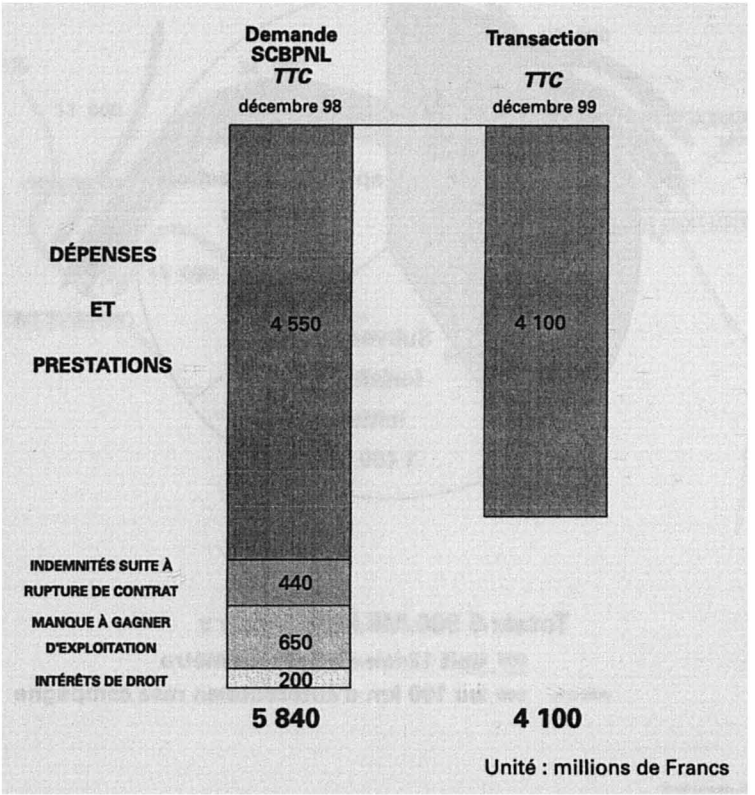


Total : 5 900 MF hors taxe
soit 12 km de ligne de métro
ou 100 km d'autoroute en rase campagne

Grand Lyon déc. 2000

Après récupération de la TVA de 800 millions de francs, le coût du périphérique nord ressort à 5 900 millions de francs.
Il faut noter que ce coût correspond pour la concession (3 600 millions de francs) à un coût total (y compris les frais financiers) alors que pour la régie directe (2 300 millions de francs), il s'agit du seul coût des travaux.

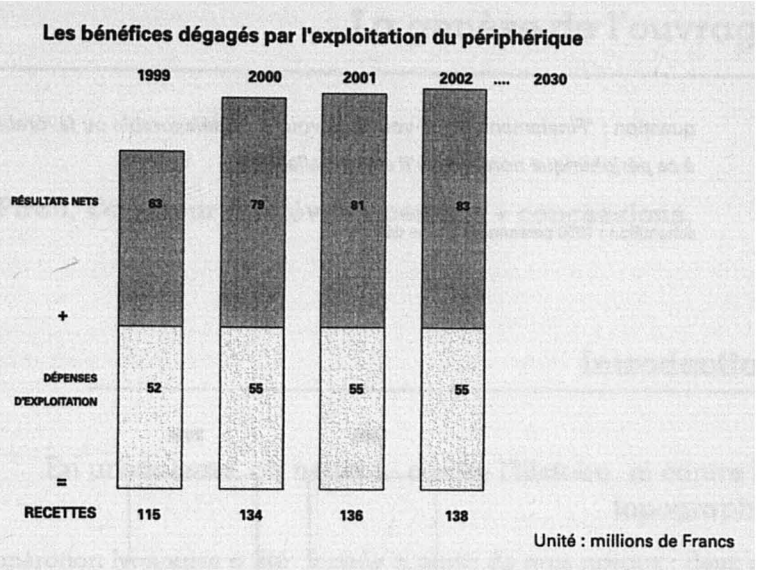
Les termes de l'accord financier après la transaction juridictionnelle



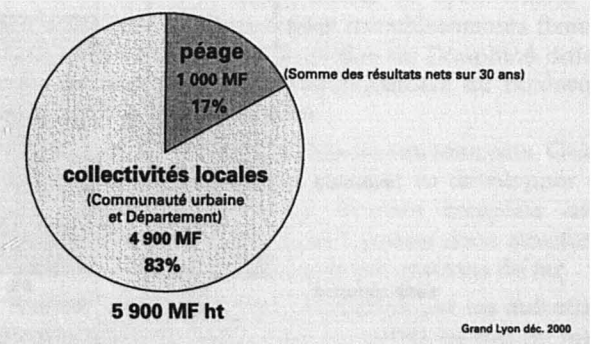
Grand Lyon déc. 2000

La demande initiale de la société concessionnaire s'élevait à 5 840 millions de francs. Les parties ont consenti des concessions réciproques et ont conclu sur 4 100 millions de francs.
Elles ont convenu de renoncer à toute demande fondée sur une faute susceptible d'avoir une incidence sur la décision d'annulation du Conseil d'État.
Elles ont décidé de fixer la créance au seul prix correspondant aux dépenses utiles exposées pour sa conception, sa réalisation et son financement dans le cadre des expertises.

Le péage et le financement de l'infrastructure



La participation du péage au financement de l'infrastructure



L'analyse des comptes montre qu'un résultat net de l'ordre de 80 MF est dégagé chaque année. Celui- ci est calculé à partir des recettes du péage (environ 135 MF) et du montant payé à EPERLY (société prestataire de service), environ 50 MF, auquel s'ajoutent des dépenses à la charge du Grand Lyon.

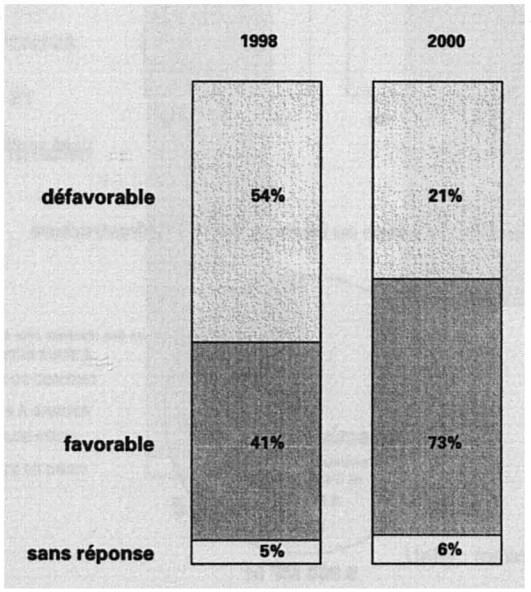
Le résultat net ainsi dégagé chaque année permet de rembourser un emprunt réalisé par la collectivité pour un montant de 1 milliard de francs sur 30 ans.

On peut ainsi considérer que les usagers paient 17 % du coût total de l'ouvrage (y compris les tronçons externes) le reste provenant des collectivités locales.

Évolution de l'acceptabilité

question : *"Finalement, diriez-vous que vous êtes défavorable ou favorable à ce périphérique nord, tel qu'il est actuellement"*

échantillon : 1000 personnes de plus de 18 ans



Grand Lyon déc. 2000

La genèse de l'ouvrage

Vincent Piron, Directeur du développement « concessions, VINCI »

Introduction

En urbanisme, on ne va ni contre l'histoire, ni contre la topographie

L'agglomération lyonnaise a été formée à partir de trois noyaux : deux au cœur de Lyon et le troisième à Villeurbanne (Villa Urbana). Les deux premiers étaient les deux pôles de la ville médiévale : le bourg Saint Jean, autour de la cathédrale St Jean et de son cloître, et le bourg fortifié de Lyon, autour de l'église St Nizier et de l'église St Pierre. Les premiers franchissements fixes et solides (ponts de pierre) reliant St Jean, Lyon et la plaine du Dauphiné datent de 1550 environ. Le mur de la Croix Rousse, à l'emplacement du boulevard actuel, et l'abbaye d'Ainay, limitaient la ville de Lyon.

Deux siècles plus tard, la ville éclate dans l'enceinte de ses remparts. Grâce au pont Morand, les quartiers modernes de Lyon peuvent se développer au Nord de la Guillotière. Il reste cependant une coupure complète avec Villeurbanne, coupure dans laquelle le XIX° siècle fera passer deux structures extrêmement rigides : la couronne des forts et le carcan des chemins de fer.

La colline de la Croix Rousse, urbanisée progressivement par les industries textiles, déborde ses fortifications vers le Nord, mais se raccroche mal au reste de la ville pour des raisons topographiques évidentes.

La construction du chemin de fer eût peu d'influence sur l'urbanisme, car les pentes des collines étaient trop raides pour envisager une diffusion urbaine autour des axes ferrés comme à Londres ou à Paris. Heureusement, la ville était d'une densité très faible, du fait de la présence de nombreux édifices et couvents religieux. Par conséquent, la ville a pu se développer sur place par densification de l'usage des sols, et par absorption des communes voisines. Vers1860, Lyon absorbe trois communes mitoyennes : la Guillotière, avec le

quartier de la Vitriolerie (42000 habitants), la Croix Rousse et ses 28000 canuts, et Vaise, qui comporte 8000 habitants.

L'industrialisation de Vaise s'est faite autour des activités liées à la Saône, et au transport ferroviaire. Par rapport à l'évolution de l'économie, ces activités ont progressivement perdu de leur valeur ajoutée, et le quartier a souffert de la concurrence du développement de la plaine de l'Ain. Il fallait donc lui rendre une fonction urbaine noble, y remettre les commerces et résidences de qualité et, pour cela, retirer les flux routiers qui saturaient le quartier sans rien lui apporter de positif.

A Vaise comme dans tous les quartiers historiques, il fallait mener de front la rénovation urbaine, et satisfaire deux besoins apparemment contradictoires : liaisons avec les autres quartiers et résistance aux flux de transit. Bien entendu, la réalisation du métro jusqu'à la gare de Vaise était la première étape à réaliser pour la liaison avec les autres quartiers; la seconde concernait la voirie, avec pour but de hiérarchiser les réseaux, séparant flux de transit et distribution locale.

La conception du contournement Nord de l'agglomération lyonnaise dans son ensemble

A Vaise, le problème routier concernait la rue Marietton, la place Valmy, le quai Jayr et le tunnel de la Croix Rousse. Pour Tassin et Ste Foy lès Lyon, le problème s'appelait Fourvière et la montée de Choulans. Le tunnel routier de Fourvière avait été conçu dans un double but : écouler le trafic de transit Nord-Sud et relier pour le trafic urbain le quartier du Point du Jour au centre ville. Progressivement, la croissance des trafics urbains et de transit a conduit à des périodes de saturation, de plus en plus fréquentes. Jusque vers 1980, il était communément admis qu'il fallait un troisième tube sous Fourvière.

Mais au début des années 1980, la lecture de l'évolution de l'urbanisme de la ville a conduit à une autre solution. Le contournement Ouest de l'agglomération avait été abandonné par les élus. Les zones industrielles et logistiques proliféraient dans la plaine de l'Ain, dans les communes en limite Est de la Communauté Urbaine. La continuité autoroutière Nord-Sud pour le transit des poids lourds européen devait alors logiquement se faire par l'Est. Le tunnel de Fourvière devait donc se limiter au trafic urbain, et ne pouvait pas répondre à la double demande d'avoir une bonne jonction Est-Ouest urbaine et de transit. La seule réponse possible consistait alors à construire une liaison nouvelle purement Est-Ouest pour contourner le centre dense de la ville, et pour jouer simultanément un rôle de distribution des pôles d'activités principaux.

Le contournement Nord de Lyon est donc né de la mise en continuité de trois fonctionnalités :

Un contournement de Vaise, dessiné dès 1975, indispensable à la rénovation urbaine du quartier

Un doublement du tunnel de la Croix Rousse, dessiné dès 1982 (la solution d'allégement du trafic du tunnel de Fourvière par A 46 Est ayant été décidé en 1982, pour une ouverture en 1993)

Une foctionnalité de transit Est-Ouest pour dégager les bords du Rhône et les affecter à une utilisation urbaine de qualité, correspondant à leur proximité de la ville. Cette fonctionnalité a été également dessinée dès 1982, lorsque l'opération de la Cité internationale a été conçue.

La rive droite du Rhône en amont du pont Poincaré ayant moins bien préparé son urbanisme et l'insertion de la voirie dans le POS, a été endommagée par l'ouvrage, et il sera difficile de rectifier la situation.

Aujourd'hui, l'agglomération lyonnaise bénéficie de ses périphériques Nord et Est. Il reste encore à régler la question à l'Ouest, de façon à pouvoir enfin mener à bien la rénovation de la presqu'île, isolée de la ville par « les voûtes » de Perrache vers 1880. Le projet d'urbanisme, à l'étude depuis les esquisses de 1970, se cristallise maintenant sur un plan réaliste. Il faut cependant finaliser la séparation du trafic de transit et du trafic urbain sur les actuelles autoroutes A6 et A7 pour que l'ancienne île Mogniot devienne enfin une véritable partie intégrante de la ville.

Le lancement de l'opération

La cohérence urbaine étant trouvée, l'itinéraire défini, il fallait concrétiser rapidement. En 1989, le métro se préparait à desservir Gorges de Loup avant la gare de Vaise, et le contournement Est était en cours de réalisation. Il était donc temps de lancer le contournement routier Nord. Les ouvrages routiers en zone urbaine coûtent toujours entre 500 et 700 MF par kilomètre, ce qui donnait pour ce contournement Nord un montant d'environ 6 000 MF. L'importance de la somme et la brièveté des délais requis ont poussé les décideurs vers une solution de financement mixte privé-public, sous la forme juridique d'une concession.

L'intervention du secteur privé permettait, grâce aux banques, un relais temporaire de financement pour éviter que l'ouvrage ne pèse trop sur le budget public, le payeur réel final étant l'utilisateur du périphérique. Cette méthode conduisait ainsi à faire payer le client utilisant le périphérique pour couvrir une partie des dépenses, et les contribuables communautaires et départementaux pour l'autre partie. Sur ces 6 000 MF, un tiers venait de l'emprunt fait par la société concessionnaire et les deux autres des contribuables de l'agglomération.

Le contournement a été lancé en 1991, les travaux ont commencé en 1993 et la liaison a été ouverte en août 1997, ce qui est particulièrement rapide pour ce type d'ouvrage. En parallèle, les travaux de réduction de capacité des voies destinées à devenir urbaines se sont déroulés, parfois d'ailleurs un peu trop vite pour que le public comprenne bien le sens général de l'opération.

Les résultats aujourd'hui

Pour analyser le trafic, on se calera sur le découpage fonctionnel qui avait prévalu lors de la conception de l'ouvrage :

une fonctionnalité périphérie vers périphérie, destinée à récupérer le trafic de transit utilisant la rue Marietton et le tunnel de la Croix Rousse pour les véhicules en provenance et à destination de communes hors du complexe Lyon-Villeurbanne

une fonctionnalité périphérie vers centre, chargée de reprendre la part du trafic à destination du centre mais qui doit libérer la rue Marietton et les berges du Rhône.

Une fonctionnalité de traversée du Rhône pour les gens qui vont des Brotteaux ou de la Doua sur le plateau des Dombes.

Les tableaux n°1 et 2 ci joints montrent l'évolution du trafic entre octobre 1997 et mai 2000. Cet intervalle de temps recouvre la tarification initiale (août 1997 à février 1998) avec une période de réactions populaires négatives vis-à-vis de l'ouvrage, puis en mai 1998, avec la nouvelle tarification et la gestion reprise sous la responsabilité directe de la collectivité territoriale et enfin en mai 2000, un an après l'ouverture du deuxième tube sous Caluire.

L'examen de ces tableaux est très révélateur de l'intérêt que les habitants ont porté aux nouvelles liaisons qui étaient offertes à leurs roues.

Les franchissements d'obstacles

Tout d'abord, on constate que les trajets franchissant un obstacle ont vite trouvé leur clientèle. En effet, le franchissement du tunnel de Caluire est rapidement monté en puissance. Obtenir un trafic de 13400 véhicules par jour trois mois après une mise à péage à un tarif élevé et dans une atmosphère lourde n'est pas un mauvais résultat. L'heure de pointe du matin est légèrement plus forte que celle du soir, ce qui est habituel pour du trafic urbain. Un coefficient de 6 entre la somme des heures de pointe et le trafic journalier montre que l'usage est assez régulier tout au long de la journée, trop par rapport à la demande spécifique des heures de pointe. Ceci signifie en fait que le tarif est trop élevé en heure de pointe et que les automobilistes rechignent à payer pour aller au travail.

La période suivante (mai 1998) voit doubler son trafic en heure de pointe, effet de la combinaison du build-up, d'un retour au calme politique et de la baisse des tarifs. Le rapport entre le trafic total de journée et les heures de pointe descend à 4,5. En mai 2000, le trafic de pointe double encore, le coefficient (total journalier)/(heure de pointe) remonte à 5, ce qui signifie que le trafic de milieu de journée commence à prendre le tunnel payant. L'introduction des abonnements à prix réduits y est pour beaucoup, puisque presque 40% des

franchissements du tunnel en jour ouvrable se font par des possesseurs de Rhône Pass ou Pass 14. Le coefficient reste néanmoins plus élevé sur les sections gratuites que sur les sections à péage, ce qui signifie que le trafic est mieux réparti sur les voiries gratuites que sur celles à péage.

Les trajets périphérie-centre, ou déviations urbaines

Lors de l'ouverture du boulevard périphérique Nord, les trajets courts payants ont été beaucoup moins nombreux que ce que donnaient les prévisions de trafic. Leur croissance a été quasiment nulle pendant les premiers mois du péage. C'est pourquoi il a été décidé de les rendre gratuits. Le résultat ne s'est pas fait attendre : dès mai 1998, le trafic a été multiplié par 5, et il l'a encore été par le même facteur entre mai 1998 et mai 2000 ! Le coefficient de pointe (total journalier)/(heure de pointe) est fort, ce qui signifie que ces voies nouvelles jouent à plein leur rôle pendant les périodes du matin et du soir. En fait, les trajets relevant de la déviation de Vaise, ou de l'aménagement des berges du Rhône n'ont réellement pris de l'importance que depuis leur gratuité.

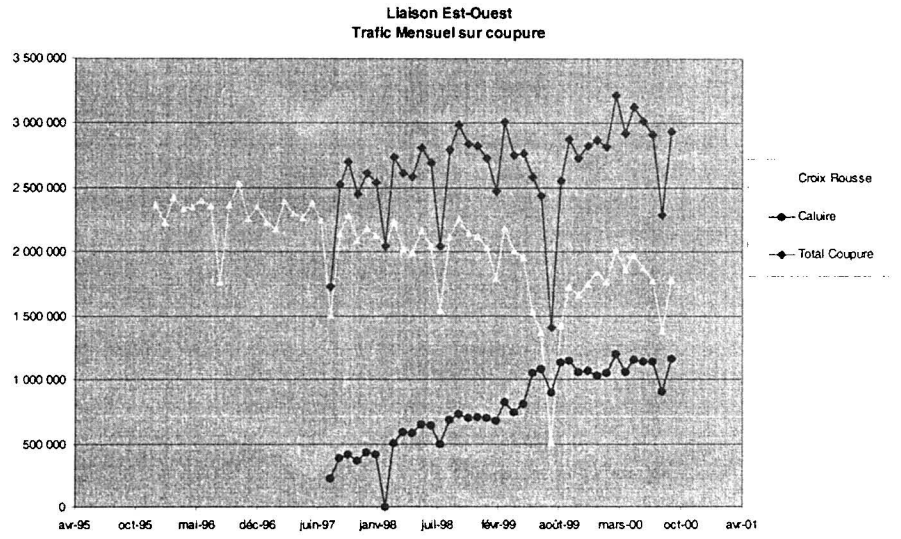
Le trajet Valvert-St Clair, qui a toujours été à péage, a vu son trafic multiplié par trois entre octobre 1997 et mai 1998, puis par 1,7 entre mai 1998 et mai 2000.

L'effet sur le tunnel de la Croix Rousse

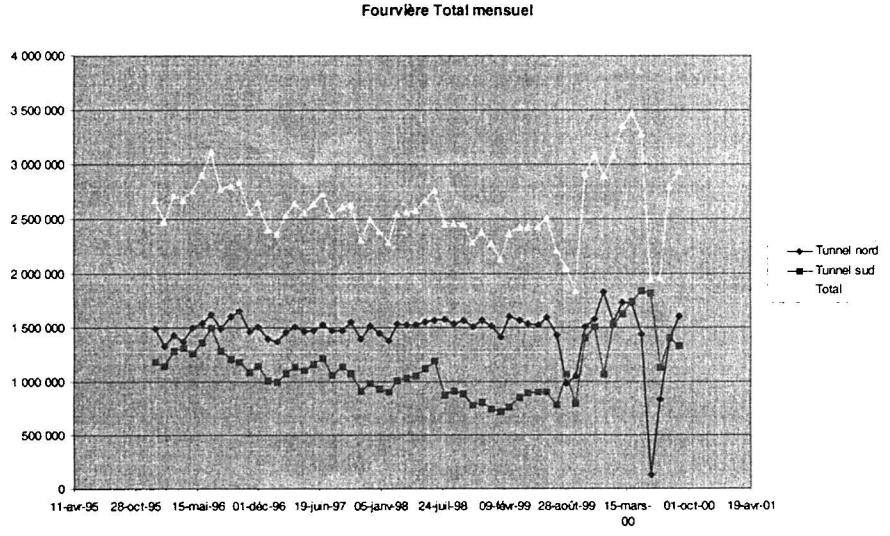
Les graphiques A et B ci-joint montrent l'impact de l'ouverture du contournement Nord. On constate que le trafic du tunnel a diminué, passant 80 000 véhicules/jours à 64 000 véhicules/jours. Celui sous Fourvière est très erratique à cause des travaux, mais n'a guère baissé au total. La somme des trafics franchissant la Saône a en fait augmenté de 20%, ce qui prouve que la situation précédente correspondait à un état saturé, et qu'il existait une demande non satisfaite. La relativement faible baisse du trafic du tunnel sous la Croix Rousse ne reflète pas la réalité des conditions d'utilisation du tunnel, dont la fluidité s'est fortement améliorée. Le phénomène principal consiste en la réduction de la circulation sur les voiries secondaires, et, par là même, l'amélioration de l'urbanisme des quartiers considérés.

On notera que les heures de milieu de journées sont mieux utilisées pour le tunnel de la Croix Rousse que pour le tunnel de Caluire. Ceci est dû à deux causes : d'une part le tunnel de Caluire est à péage, et d'autre part, les fonctions de transit urbain sont plus importantes en début et fin de journée qu'en milieu de journée. (Graphiques C et D)

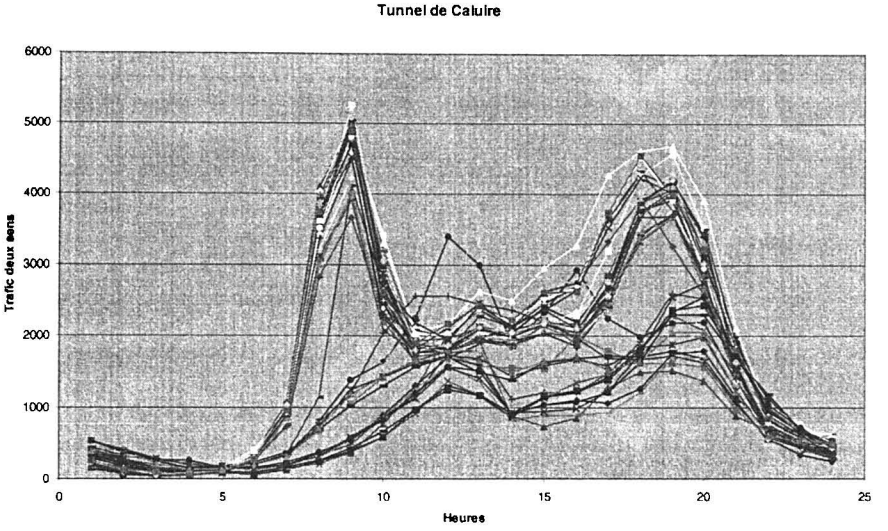
Graphique A



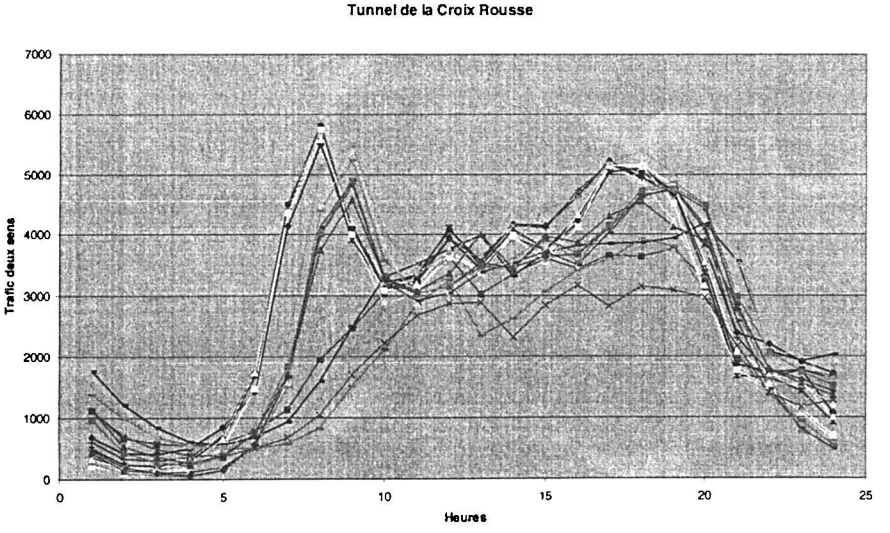
Graphique B



Graphique C – Trafic horaire à différentes dates des mois d'avril et mai 2000



Graphique D – Trafic horaire du 1er au 14 avril 2000



Les caractères atypiques du traitement de la crise

Daniel CHABANOL, Conseiller d'Etat, Membre de la mission d'expertise "TEO"

La dévolution, par voie de concession à un exploitant privé, de la construction et l'exploitation d'une infrastructure de voirie urbaine, et l'annulation, plusieurs années après, de la délibération y procédant, alors que l'ouvrage était construit dans sa quasi totalité, et mis en service, illustrent les risques et incertitudes juridiques auxquels se trouvent confrontés les partenaires, collectivités publiques, concessionnaires et apporteurs de capitaux, lorsqu'il est envisagé de recourir au partenariat public/privé pour la réalisation de grandes infrastructures publiques.

Par-delà cette réflexion, qui va occuper quelques moments de ce colloque, l'aventure du périphérique lyonnais a d'abord été perçue comme une crise sévère, et qu'il a fallu traiter dans l'urgence. Ce "banc d'essai" de la réactivité des structures administratives s'est déroulé dans des conditions souvent innovantes, que, dans une perspective de science administrative, il n'est pas inutile de décrire et commenter.

I.- Des résultats positifs, autorisant une réflexion sur les méthodes employées.

Il convient de souligner, en quelques mots, en quoi l'expérience lyonnaise peut revendiquer le qualificatif d'heureuse et d'efficace.

A - Nous sommes partis d'une concession qui, au terme d'environ six mois d'exploitation, l'ouvrage étant totalement construit à l'exception d'un tube, présentait tous les caractères d'une catastrophe: la fuite des usagers laminait les recettes, et l'équilibre financier de l'opération apparaissait comme étant de moins en moins assuré. A la catastrophe financière qui s'annonçait s'ajoutait ainsi une crise politique, un divorce fondamental entre les usagers qui récusaient le péage voire l'ouvrage, et ceux, qui, soit en avaient concédé l'exploitation, soit l'exploitaient.

B - Le Conseil d'Etat a grandement, bien qu'involontairement, aidé à la solution de la crise, puisque, le 6 février 1998, il décidait que l'opération reposait sur des bases illégales (méconnaissance des objectifs d'une directive européenne). Cet arrêt faisait table rase du passé, place nette diront certains, ce qui rendait d'autant plus facile l'édification d'un nouveau mode de gestion. Mais il faut préciser ici que, à la date de l'arrêt, la communauté urbaine avait envisagé que le Conseil d'Etat pourrait ne pas donner raison aux requérants qui l'avaient saisi, et que donc la concession poursuivrait sa vie.

Des scénarios étaient prêts dans cette perspective, et l'on ne peut dire que l'arrêt du 6 février 1998, s'il a aidé à la mise sur pied d'une solution, a seul rendu possible la sortie de crise.

C - Cette gestion, puis cette sortie de crise, s'est plutôt bien opérée: une refonte de la grille des péages, dictée par les résultats d'études fines de trafic, a -avec d'autres facteurs sur lesquels ce colloque reviendra- conduit à un renversement littéral des comportements, et ce dans des délais extrêmement brefs après le déclenchement de la crise. L'ouvrage est terminé, et l'on peut estimer que dès l'automne 1998 il avait conquis les usagers, tellement qu'à ce jour il connaît des embouteillages. Parallèlement, les relations financières avec l'ancien concessionnaire sont réglées, au terme d'une conciliation qui a duré un an, ce qui est peu compte-tenu de l'enjeu.

Plus encore, et c'est l'intérêt d'avoir réussi, et si rapidement, les mésaventures de TEO n'ont pas conduit à la "mort politique" de l'idée de péage urbain

Cette réussite procède de démarches atypiques

II - Une expérience atypique en ce qui concerne les frontières entre l'État et les collectivités territoriales.

Ces frontières ont en effet éclaté, un éclatement certes dicté par la nécessité et le caractère inhabituel des problèmes posés, mais qui a su être accepté et organisé.

A - La nécessaire implication de l'État:

1°) L'ouvrage dénommé TEO,

certes communautaire, ne pouvait laisser indifférentes les autorités de l'État ayant compétence en matière routière. En effet la désaffection des usagers à l'égard de l'ouvrage avait nécessairement des effets sur la gestion des ouvrages d'État conduisant à Lyon, et notamment du réseau autoroutier en

provenance de l'Est. C'est dire qu'un ouvrage tel que TEO ne peut être %*conçu, par-delà les attributions juridiques de compétences, que comme un élément d'un système qui ne peut être abordé que globalement, illustrant parfaitement la dimension spécifique de toute politique de transports. C'est un premier élément expliquant que depuis son origine TEO avait appelé une réflexion "horizontale" mêlant autorités de l'État et autorités décentralisées.

2°) La crise va intensifier cette collaboration, et pour deux raisons supplémentaires.

* La première est que les mouvements sociaux de résistance au péage se sont traduits par des actions factuelles ("levers de barrières systématiques" à jour fixes) qui ne pouvaient laisser indifférent le représentant de l'Etat garant de l'ordre public.

* La seconde, moins évidemment perceptible, est qu'à propos de TEO, se jouait ce qui aurait pu constituer le dernier acte d'une partie commencée à Toulouse quelques années plus tôt. L'enjeu était clair, et national: si, pour une raison ou une autre, les autorités publiques renonçaient à soumettre à un péage l'usage de cet ouvrage, c'en était fini, sur l'ensemble du territoire, de l'idée même de péage urbain, les expériences de Marseille (tunnel du Prado-Carénage) et d'Orgeval apparaissant alors comme des expériences sans lendemain.

3 °) L'intervention, le 6 février 1998,

et donc pendant la crise, de la décision du Conseil d'État annulant et la délibération autorisant la signature de la concession, et le décret autorisant la perception du péage, va renforcer l'attention portée par l'État au sort de TEO. D'abord, la disparition corrélative du concessionnaire, dans le respect de l'autorité de la chose jugée, appelait des mesures de police immédiates, l'ouvrage se trouvant sans responsable. Ces mesures de police relevaient du préfet. Ensuite, et dès lors qu'en application de la décision du Conseil d'État une période sans péage devait nécessairement être envisagée, l'État ne pouvait être indifférent aux conditions dans lesquelles l'ouvrage allait pouvoir être exploité: si le péage devait être supprimé pendant une durée significative, chacun savait qu'il ne pourrait être réinstauré. Ce qui justifiait que tous efforts, non seulement à la communauté urbaine, mais au niveau de l'État, soient accomplis pour que cette période soit aussi brève que possible, voire n'existât point.

B- Face à cette nécessité qui se révélait de plus en plus pressante, la collectivité

ne s'est pas enfermée dans son "autonomie", ce qui, en droit, eût été possible. Elle a réagi de façon doublement atypique.

1 °) En premier lieu, il a été fait appel à des "experts", fonctionnaires d' Etat désignés par l'État parmi respectivement des membres du Conseil d'État, de l'Inspection Générale de l'administration et du corps des ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées. Trois experts furent ainsi demandés. Demande inhabituelle qui a surpris les instances nationales et notamment les ministères dont dépendaient deux des trois experts envisagés. Il est en effet contraire aux usages que, hors les missions traditionnelles d'inspection ou de collaboration prévues par les textes, l'État "prête" ainsi ses agents à une collectivité territoriale, sans que lesdits agents soient placés dans une structure les soumettant à un pouvoir hiérarchique quelconque, soit de la part de l'État, sait de la part de la collectivité "aidée".

A cette demande inhabituelle, il a été, non moins inhabituellement, répondu favorablement, et il est clair, pourquoi le cacher, que l'accord des autorités ministérielles compétentes n'a pas résulté de démarches classiques.

De tout cela il est résulté la mise en place, dès octobre 1997, d'une mission d'expertise, objet administratif non identifié, laquelle a très largement improvisé sa procédure, puisqu'aussi bien, ne procédant d'aucun précédent significatif, n'étant mise en place en application d'aucun texte spécifique, elle n'était enfermée dans le respect d'aucune règle ni d'aucune procédure. Ce système même qui a emprunté plus à la culture britannique qu'à nos réflexes de droit écrit, est, dans le pays de Descartes, atypique. C'est ainsi que la mission a dû, dès le début de ses travaux, improviser un "rapporteur général" dont le rôle fut essentiel dans la rédaction du rarpport final, et que l'on a fait entrer tant bien que mal dans les réglementations nationales...

Et cette mission Juridiquement inexistante" a pu, précisément parce qu'elle n'était enfermée dans aucun droit, arrêter un diagnostic dans des délais plutôt rapides, et proposer des solutions en s'adaptant instantanément à la situation découlant de la décision du Conseil d'État, la décision a été connue à Lyon dés sa lecture à Paris, et, avant même sa notification officielle, une réunion avait, dés la soirée du vendredi 6 février, arrêté les principes de l'attitude qui serait adoptée dès le lundi suivant, les samedi et dimanche étant réservés à la mise en place des éléments matériels la traduisant dans les faits.

On n'entend pas ici plaider pour l'absence de procédure en tant que gage systématique d'efficacité. Mais il est indéniable que la notion même d'administration de mission, qui a eu son heure de gloire il y a quelques décennies, était parfaitement adaptée à un problème qui appelait à la fois très large information, réflexion approfondie, et rapidité de réaction.

En outre cette réussite de la mission conduit peut-être à soumettre à réflexion nouvelle la tradition, en l'espèce méconnue, voulant que les capacités d'expertise de l'État lui soient réservées.

C'est le premier aspect atypique des outils utilisés pour résoudre la crise.

2°) En second lieu, la collectivité, avec l'accord des autorités représentant l'État, a volontairement recherché leur collaboration, brisant ainsi la structure découlant des lois de décentralisation.

Ce comportement était atypique, la logique découlant de ces lois voulant que les collectivités territoriales autonomes "s'administrent librement", se décident en toute liberté, quitte à encourir, *a posteriori*, le contrôle de légalité pouvant s'achever devant la juridiction administrative. Ce n'est pas ce qui s'est fait: sans qu'aucun des acteurs concernés renonce à ses prérogatives et à sa mission, la collaboration *ex ante* a supplanté le contrôle *ex post*.

C'est ainsi que, s'agissant de la reprise des salariés du concessionnaire privé de sa concession début février 1998, reprise décidée par la communauté urbaine, les modalités d'insertion dans des cadres publics de ces quelque cent salariés ont été arrêtées avec l'accord préalable du représentant de l'État, ce qui a évité de commettre, au niveau communautaire, des erreurs qui eussent été, ensuite, corrigées par l'exercice du contrôle de légalité. Nul n'a dans cette affaire renoncé à ses prérogatives, ni la communauté qui ne cédait qu'aux objections de légalité faites par le représentant de l'État, et ne se soumettait ainsi nullement à une tutelle ressuscitée, ni le représentant de l'État, qui n'a pas assoupli pour autant la rigueur du contrôle, que la loi lui donne pour mission d'assurer.

Tout celà, que l'on n'est point accoutumé à rencontrer, a été efficace, en termes de réactivité. On n'en veut qu'un exemple: le vendredi 6 février 1998 au soir, ainsi qu'on l'a dit, était lue la décision du Conseil d'État. Dès le lundi matin suivant, était appliqué un arrêté préfectoral fermant l'ouvrage pour des raisons de sécurité, tous éléments matériels étant en place sur les voiries nationales et communautaires pour traduire matériellement cette interdiction.

L'éclatement des frontières entre la collectivité et l'État est le premier élément qui frappe l'observateur érigé au rang de témoin de cette aventure.

Cet éclatement n'aurait toutefois pas conduit aux résultats que l'on sait sans d'autres éléments, eux aussi inhabituels.

III./ Un comportement atypique des services concernés

L'observateur, informé, par formation et par métier, des modalités de fonctionnement des administrations, notamment centrales, n'a pas manqué d'être surpris par ce qu'il a rencontré à Lyon, et qui a contribué au succès de l'opération.

Les instances concernées de la communauté urbaine n'ont pas eu, dans la gestion de ce dossier, une réaction "administrative". Les organigrammes traditionnels ont été bousculés au profit de la constitution d'équipes, pas nécessairement composées des seuls fonctionnaires, puisque des consultants externes sont venus apporter leurs compétences à l'effort commun, que ce soit, entre autres, en matière d'études de trafic ou d'analyse financière. Une telle structure a évité l'enlisement des travaux de recherche ou de réflexion qu'il fallait effectuer, et qui purent être ainsi lancés et réalisés sans que l'objectif, puis les résultats, doivent effectuer le classique trajet descendant puis ascendant d'une structure hiérarchisée. On y a gagné de la rapidité certes, mais aussi et surtout une meilleure perception de la nature des "commandes" par ceux qui devaient les réaliser. La composante "temps" notamment, a pu être parfaitement perçue, les délais de réalisation étant adoptés en présence de ceux qui étaient chargés de cette réalisation.

En somme, on a mis en place, à la communauté urbaine également, une 'structure administrative "de mission", en liaison directe avec l'autorité politique, bousculant les circuits traditionnels. En veut-on un exemple ? La détermination de la nouvelle grille des péages s'est déroulée, lors d'une réunion d'ensemble, en présence, outre la "mission d'expertise", de tous ceux qui avaient participé à la réflexion, et étaient à même, instantanément, de préciser les effets de telle ou telle option. Les propositions -qui revêtaient la forme de "fourchettes"- ont été immédiatement communiquées au président de la communauté urbaine, qui, tenu au courant des développements de cette réflexion en temps réel, a pu trancher immédiatement et arrêter la proposition que, très peu de temps après, il allait soumettre à l'assemblée délibérante.

On pourrait à cet égard parler de "cabinet de crise", si cette notion n'impliquait la seule réunion des "politiques", découplés des "techniciens". Au cabinet cette structure empruntait le contact direct avec l'autorité politique, mais elle n'était pas composée des suls membres d'un cabinet traditionnel.

A coup sûr, la mise sur pied et l'usage d'une telle structure n'ont été rendus possibles que parce que l'on était dans une collectivité territoriale. U est douteux que l'Etat aurait pu réagir dans les mêmes conditions de rapidité. On en veut un seul exemple, pris dans la matière financière: la communauté urbaine a pu à la fois dégager instantanément les moyens financiers requis par l'étude du problème (ce qui impliquait l'appel à des consultants externes), et ceux qu'appelaient les solutions immédiates qui ont été mises en oeuvre (reprise de l'ouvrage en régie directe). Et, par "instantanément", il faut bien entendre "instantanément", à savoir dans l'instant: une fois arrêté le nom de la personnalité dont on souhaitait s'assurer le concours, la commande, téléphonique d'abord, puis écrite, partait dès le lendemain.

- Expérience atypique donc, qui a surpris le témoin accoutumé aux modes de fonctionnement de l'État.

- Expérience dont les éléments constituants mériteraient d'être examinés de façon approfondie par des spécialistes des organisations.

- Expérience rassurante aussi: la structure publique si souvent moquée, depuis Courteline, et parfois à juste titre, est à même de relever les défis, pourvu qu'on sache la motiver.

C'est certainement la plus forte leçon qu'à titre personnel j'ai reçue de ces mois de mission lyonnaise.

2° partie
Le partenariat public privé et l'insécurité juridique

Résumés de la 2ème partie

Philippe Terneyre : Gestion directe, gestion déléguée : les enjeux juridiques

Pierre Gaborit : Les voies pour réduire l'insécurité juridique

Le recours à une conciliation « juridictionnelle » pour le règlement du litige portant sur l'indemnisation de l'ancien concessionnaire

Romain Granjon, Avocat, Défenseur du Grand Lyon

Les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 février 1998

❶ Par l'arrêt d'Assemblée du 6.02.1998,

le CE a annulé la délibération du Conseil de Communauté du 18 juillet 1991 et la décision de signer le contrat de concession, pour non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par la Directive européenne n° 89-440 du 18 juillet 1989 modifiant la directive n° 71-305 du 26 juillet 1971. Compte tenu du motif d'annulation, cette décision impliquait implicitement mais nécessairement la nullité du contrat de concession lui-même (voir conclusions du Commissaire du Gouvernement H. Savoie sur l'arrêt du 6.02.1998).

En vertu du principe, aujourd'hui bien ancré dans notre droit du contentieux administratif, selon lequel l'autorité de la chose jugée oblige la personne publique à tirer toutes les conséquences d'une annulation prononcée par le juge administratif (principe d'autorité de la chose jugée), il incombait à la Communauté Urbaine de mettre fin au contrat entaché de nullité. C'est ce qu'a fait la Communauté Urbaine en décidant le 27 Février 1998 de mettre fin au contrat de concession conclu avec la SCBPNL – ce qui revenait à en constater juridiquement la nullité, et ce avec l'accord implicite de la Société concessionnaire.

❷ Les effets de la nullité

En droit administratif, la nullité d'un contrat produit des effets extrêmement rigoureux.

La nullité est rétroactive : le contrat est censé n'avoir jamais existé, et la nullité fait donc disparaître toute obligation contractuelle entre les parties (CE 1er octobre 1993 Société Yacht Club International de Bormes les Mimosas ; 13 juin 1984 Kestellot ; 8 décembre 1995 Commune de Saint Tropez). Les parties ne peuvent donc se prévaloir de ses dispositions, y compris de celles relatives à la résiliation.

Autrement dit, la Communauté Urbaine de Lyon et la SCBPNL ne pouvaient régler les conséquences de la cessation de la concession sur la base des dispositions du contrat.

Mais la nullité du contrat se traduit aussi juridiquement par l'entrée dans le patrimoine de la Communauté Urbaine de Lyon de l'ouvrage constituant le Boulevard Périphérique Nord et corrélativement par l'obligation pour la Communauté Urbaine de Lyon d'indemniser le constructeur, en l'occurrence la SCBPNL.

Les principes de cette indemnisation (qui repose sur un fondement extra contractuel) sont clairement définis par la jurisprudence (voir les arrêts précités et encore : CE 19 avril 1974, Société Entreprises Louis Segrette ; 6 mai 1985 Association Eurolatte et Crédit Foncier de France).

S'il ne peut invoquer le contrat, le cocontractant de l'administration dont le contrat est entaché de nullité a d'abord, et en tout état de cause, droit au remboursement des « dépenses utiles » exposées pour la réalisation de l'ouvrage. C'est l'application de la théorie dite de l'enrichissement sans cause (qu'il faut entendre ici par un enrichissement sans cause juridique, le contrat - cause juridique- ayant disparu et étant censé n'avoir jamais existé).

Dans la mesure où l'illégalité à l'origine de la nullité du contrat peut constituer une faute à la charge de la collectivité publique, le cocontractant peut ensuite prétendre, le cas échéant, à l'indemnisation du manque à gagner résultant de la fin anticipée de son contrat, sous réserve bien sûr de la démonstration d'un tel préjudice.

C'est ainsi qu'au mois de mars 1998, la SCBPNL a présenté à la Communauté Urbaine de Lyon une demande en paiement de la totalité des dépenses engagées pour la conception, le financement et la réalisation de l'ouvrage, ainsi qu'une demande en réparation du préjudice correspondant aux bénéfices escomptés d'une concession qui devait durer 35 ans, et en paiement des dommages et intérêts pour indemnisation.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est d'abord que l'indemnisation est un droit pour le cocontractant et, partant, une obligation pour la Communauté Urbaine de Lyon, et c'est ensuite que ce droit et cette obligation s'inscrivent dans un contexte juridique relativement clair dans ses principes, car déjà « borné » par la jurisprudence et la doctrine.

Ces éléments ne seront pas indifférents dans la stratégie adoptée pour le règlement de ce contentieux.

L'alternative pour la Communauté Urbaine de Lyon était alors la suivante :

soit laisser la SCBPNL saisir le Tribunal Administratif, dans le cadre d'un procès « classique », laissant le soin au juge de fixer le montant de l'indemnisation après examen de chacune des demandes,

soit recourir à un mode non contentieux, et donc négocié, de règlement du dossier, vers la recherche d'une transaction (étant entendu qu'en cas d'échec, la Communauté Urbaine de Lyon laisserait la SCBPNL engager un contentieux).

Pour expliquer les choix de la Communauté Urbaine de Lyon, il faut d'abord mettre en évidence, au-delà de la théorie juridique, les considérations propres au dossier, qui sont à la fois d'ordre économico-financier, et d'ordre politique.

❸ Le contexte économique et financier

Le dossier du Périphérique Nord se caractérisait d'abord par **l'importance des enjeux financiers** (tout à fait exceptionnelle) : plusieurs centaines de millions, et même plusieurs milliards de francs.

C'est dire que dans tous les cas, et dans la mesure où elle avait décidé de reprendre l'ouvrage en régie plutôt que de recourir à une nouvelle concession, l'indemnisation hypothéquerait lourdement et pour de nombreuses années les finances de la Communauté Urbaine.

Toutefois, ces enjeux restaient difficiles à cerner, et ce pour de nombreuses raisons.

Tout d'abord, si, comme nous l'avons vu, les principes gouvernant l'indemnisation due à la SCBPNL sont relativement clairs, leur application à un contrat de concession est une opération beaucoup plus délicate.

La détermination des « dépenses utiles » requiert en effet d'apprécier non seulement les montants, mais également la pertinence des coûts exposés par l'ex concessionnaire.

A la différence d'un marché, dont le contenu et le prix ont déjà été négociés par la personne publique, la concession est un montage complexe qui fait entrer en jeu non seulement des coûts de réalisation, mais également une structure de financement. La concession se caractérise encore par le fait que tout a été traité directement entre le concessionnaire et ses partenaires.

Même si, en sa qualité d'autorité concédante, la Communauté Urbaine disposait de ce qu'on pourrait nommer un droit de regard, elle n'a jamais été directement partie à ces contrats. Elle n'en a maîtrisé ni les conditions de passation, ni les montants.

Une première incertitude pesait donc sur la pertinence, et l'évaluation, des dépenses de la SCBPNL, c'est-à-dire de cet ancien partenaire qui a eu la triple qualité de concepteur, de financeur et de réalisateur de l'ouvrage.

Si l'on veut bien garder de façon permanente en mémoire l'importance des enjeux financiers, il faut également prendre en considération l'importance des inconnues recelées par le dossier du Périphérique Nord de Lyon.

- D'abord, et ce n'est pas la moindre des choses, le dossier était en quelque sorte gangrené par l'incertitude du régime de la TVA. On sait que la SCBPNL était soumise au régime de ce qu'il était alors convenu d'appeler la TVA autoroutière. Sans entrer dans le détail de ce régime particulier, la question pour la Communauté Urbaine de Lyon était de savoir si la dépense correspondant à l'indemnisation de la SCBPNL de ses « dépenses utiles » était ou non éligible au fonds de compensation de la TVA. Il n'existait pas en la matière de « précédent ». Le poids de cette incertitude représentait pourtant une somme de 500 à 700 millions de francs.

- La Communauté Urbaine de Lyon était encore exposée au risque de supporter les intérêts légaux, voire des intérêts financiers contractuels supérieurs, sur le montant de l'indemnisation due à la SCBPNL, à des conditions sensiblement supérieures à ses propres conditions d'emprunt, suivant le délai nécessaire à la détermination de cette indemnisation.

- Au chapitre des inconnues s'inscrivait enfin la difficulté d'apprécier les préjudices annexes éventuels, subis par les partenaires de la SCBPNL dont les contrats se trouvaient eux-mêmes interrompus du fait de la disparition de la concession : porteurs de TSCA (qui ne pouvaient plus réaliser le rendement attendu lors de l'émission des titres), FEI (lequel avait donné une garantie d'emprunt)....

Dans un tel contexte, il était de l'intérêt de la Communauté Urbaine de Lyon à la fois de maîtriser sa dette en réduisant ces incertitudes, et de le faire dans un délai rapide pour conserver une lisibilité de ses finances.

L'intérêt de la Communauté Urbaine de Lyon rencontrait ici celui de la SCBPNL, subitement privée de son objet et de toute ressource, l'annulation de la concession avait entraîné l'annulation du décret péage, alors qu'elle devait faire face à ses propres engagements vis-à-vis des constructeurs de l'ouvrage et surtout des financeurs de la concession.

❹ Le contexte politique

On ne peut appréhender le dossier du Périphérique Nord sans évoquer sa sensibilité politique particulière, qui s'était traduite dans les faits par une désaffection de la part des usagers.

D'un côté, l'utilité publique de l'ouvrage, déclarée par un décret pris en Conseil d'Etat et consacrée par le juge administratif, était largement reconnue (la fréquentation à ce jour de l'ouvrage est là pour en attester). Mais les conditions d'attribution de la concession demeuraient entachées de soupçon.

Dans le cadre de notre propos, cela signifiait que le traitement du dossier serait placé sous « surveillance ». Il fallait que son dénouement s'effectue dans la transparence et la rigueur.

On ne peut enfin perdre de vue la valeur d'exemple de ce dossier, dont le traitement par l'une des toutes premières collectivités publiques françaises pouvait avoir valeur de référence. Les financeurs du projet étaient un consortium de banques européennes. Les emprunts avaient obtenu une garantie du fonds européen d'investissement.

C'est dire qu'une attention particulière serait portée à la capacité de la communauté urbaine de régler les conséquences de la disparition de la concession.

Ces rappels étaient nécessaires pour apprécier les solutions qui s'offraient à la Communauté Urbaine de Lyon.

Le choix d'une conciliation juridictionnelle

❶ Les inconvénients d'un contentieux

La solution d'un procès offre en apparence à la collectivité publique le confort de s'en remettre entièrement à l'appréciation du juge, garant du droit et de l'impartialité, et la tentation de retarder le moment du paiement. Cette solution se heurtait à des inconvénients majeurs.

- En premier lieu, s'engager dans un contentieux était d'abord la certitude de ne pas disposer d'une solution définitive avant de nombreuses années (5 au minimum, et plus sûrement 8 à 10 ans en incluant les procédures d'appel et de cassation). Pendant ce temps, la dette s'alourdissait d'année en année du montant des intérêts légaux, voire d'intérêts financiers encore supérieurs.

- En second lieu, le procès présentait le risque (certain) d'une attitude maximaliste de la part de la SCBPNL : un procès se traduit toujours – et en quelque sorte légitimement – par une attitude maximaliste du demandeur, qui n'a aucune raison de s'auto-limiter.

- Un contentieux avait encore pour inconvénient de différer le règlement de la question de la TVA, dont on a vu le poids.

- Enfin, ne pouvant maîtriser ni le temps ni la dette, un contentieux plaçait la Communauté Urbaine de Lyon dans l'impossibilité absolue d'appréhender l'exigibilité de cette dette, et de mettre en place une structure de financement adaptée.

Dans un procès où le temps appartient au juge – sans que cela soit péjoratif -, il est impossible de déterminer la date à laquelle surviendra une condamnation rendant la dette exigible en totalité ou en partie. On comprend bien que dans ces conditions, s'engager dans un contentieux sans rechercher

préalablement la possibilité d'une négociation revenait pour la Communauté Urbaine de Lyon et son Président à transmettre un legs empoisonné aux générations politiques suivantes. Dans l'immédiat, c'était aussi prendre la responsabilité de discréditer une signature bancaire dont la cotation permet précisément de disposer des meilleures conditions de financement.

❷ Le choix d'un règlement négocié

Pour être politiquement plus exposée, la négociation permettait de réduire, voire de transformer en avantages les inconvénients que nous avons exposés : réduction et maîtrise du facteur temps, contrôle de la dépense, maîtrise de son mode de financement, limitation du poids des intérêts, possibilité de s'assurer du régime de la TVA. Cependant, si la transaction est un droit reconnu aux personnes publiques, il s'agit d'un droit soumis à de fortes contraintes et à de nombreux contrôles, ce qui est évidemment légitime et nécessaire s'agissant de fonds publics financés par les contribuables.

2.1. Le recours à la transaction est un droit.

Aux termes de l'article 2044 du Code Civil, *« la transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître »* Le pouvoir de transiger est reconnu aux communautés urbaines par les dispositions combinées des articles L 2122-21-9° et 5215-24 du Code Général des Collectivités Territoriales. La faculté de transiger est d'ailleurs reconnue depuis longtemps par le juge administratif aux collectivités locales, et à leurs établissements publics. La transaction se caractérise par le fait que les parties se consentent des concessions réciproques, bien que non nécessairement équivalentes. Mais précisément parce qu'il s'agit de fonds publics, une personne publique ne dispose pas de la même latitude pour négocier qu'une personne privée. La transaction est réglementée. Son usage est soumis à des contrôles stricts.

2.2. Une liberté encadrée

Dans un arrêt de référence rendu en Section, le Conseil d'Etat a posé le principe général selon lequel **«les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ; .... cette interdiction est d'ordre public »** (CE 19 mars 1971, Section, Sieur Mergui).

Ce principe doit être apprécié au regard des conclusions du Commissaire du Gouvernement, Monsieur Rougevin Baville, qui s'exprimait ainsi :

«Qu'on nous entende bien : ce qui est d'ordre public, ce n'est pas une éventuelle exagération de l'indemnité convenue, car après tout, une transaction peut être plus ou moins bonne, et la collectivité peut se montrer relativement large sur un point afin d'obtenir satisfaction sur un autre. Nous ne vous proposons donc pas d'admettre que le juge puisse refuser l'homologation de l'accord des parties par le seul motif que la somme offerte par l'administration lui paraît supérieure au préjudice subi, à moins que la disproportion ne soit telle que la prétendue transaction ne devienne une libéralité, selon l'expression de Monsieur ROMIEU. Mais nous pensons qu'il doit le faire si tout ou partie des sommes allouées correspond à un préjudice ou à un chef de préjudice qui n'existe pas ou qui n'engage pas la responsabilité de la puissance publique. Il nous paraît en effet impossible qu'il puisse condamner l'administration à une somme qu'il sait n'être pas due, même si, ce faisant, il se borne à « sanctionner » l'accord des parties ».

La transaction administrative offre donc à la personne publique une certaine latitude. Sa marge de manœuvre est néanmoins limitée : elle ne saurait par exemple monnayer en quelque sorte un chef de demande contre un autre qui ne serait pas dû, ou encore négocier globalement une indemnité sans procéder par chef de demande.

2.3. Une liberté contrôlée

La collectivité publique reste toujours sous contrôle.

- Si la négociation est « privée », la transaction est publique : elle doit faire l'objet d'une approbation par l'Assemblée délibérante (en l'occurrence le Conseil de la Communauté Urbaine), et les conseillers doivent disposer des éléments d'information nécessaires pour exercer leur contrôle et voter en pleine connaissance de cause.

- La délibération et la transaction sont ensuite soumises au contrôle de légalité du Préfet.

S'agissant d'un contrat approuvé par une délibération, la transaction est susceptible d'être soumise au contrôle du juge administratif, qui fera application des critères de la jurisprudence précitée (et s'agissant de moyens d'ordre public, le juge peut soulever d'office leur méconnaissance). Tout contribuable est habilité à agir. Ainsi, à la différence de la transaction privée, la transaction administrative n'a pas force de la loi.

- Enfin, la collectivité publique est soumise au contrôle de la Chambre Régionale des Comptes, qui utilisera également les critères de la jurisprudence pour vérifier le bon emploi des fonds publics. C'est un peu le paradoxe de la transaction administrative : par essence, une transaction est le fruit, l'aboutissement, de négociations officieuses, confidentielles. Pour autant, la personne publique doit pouvoir en justifier tous les points, justifier de la réalité des concessions réciproques, et ce même si les contrôles ne vont pas jusqu'à un examen au trébuchet du niveau de ses concessions.

❸ Le choix d'une solution négociée dans le cadre d'une conciliation juridictionnelle

Pour les raisons que nous avons déjà exposées (importance des enjeux, sensibilité particulière du dossier), il ne pouvait cependant être envisageable pour la Communauté Urbaine de Lyon d'opter pour une négociation classique, directe, laissant les parties seules face à face.

Pour qu'une transaction fut possible et acceptée, il fallait au contraire d'abord pouvoir placer la négociation elle-même sous le contrôle d'une autorité incontestée, de telle sorte que l'accord transactionnel qui en résulterait s'impose en quelque sorte avec une légitimité dégagée de toute suspicion envers les autorités de contrôle, mais aussi envers les citoyens et leurs instances de représentation.

Le Président de la Communauté Urbaine avait d'autre part clairement affiché une exigence de transparence, laquelle impliquait la possibilité pour tout élu mais aussi pour tout citoyen d'être à même de contrôler l'opportunité de la transaction et le bon usage des fonds publics.

3.1 Les garanties d'une conciliation juridictionnelle

Une disposition du Code des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel permettait, de façon heureuse, de répondre à de telles exigences.

Aux termes de l'article L 3 de ce Code :

«Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, sous réserve d'appel, juges de droit commun du contentieux administratif.

Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation ».

Le second alinéa de cet article, relatif à la conciliation, est le fruit d'un amendement sénatorial présenté lors de l'examen de la loi du 6 janvier 1986 et inspiré de la procédure civile (selon l'article 21 du Nouveau Code de Procédure Civile ***« il entre dans la mission du juge de concilier les parties »***). Le Code n'est pas plus disert La conciliation n'est pas plus réglementée. On sait simplement que la conciliation doit s'exercer dans les domaines de la compétence juridictionnelle du Tribunal Administratif (Conseil d'Etat 22 mars 1995, Dadillon). La formule étant très peu usitée, et par définition non officielle, la pratique n'offrait guère plus de référence.

Il importe toutefois de retenir deux points essentiels :

d'une part, la conciliation est une **mission** du juge, comme l'une de ses attributions naturelles (même si le refus de procéder à une conciliation est insusceptible de recours),

d'autre part, il s'agit d'une **conciliation de nature juridictionnelle**, c'est-à-dire placée sous la conduite ou la direction du juge, offrant ainsi les garanties d'impartialité, et de contrôle du respect des règles du droit administratif.

Mais, précisément parce que la conciliation est peu réglementée, et ne constitue nullement une obligation pour le juge, encore fallait-il que celui accepte de remplir une mission seulement suggérée par les textes et d'un usage peu courant. C'est tout à l'honneur du Président du Tribunal Administratif de Lyon d'avoir répondu favorablement à la demande des parties. Saisi par une requête conjointe de la Communauté Urbaine de Lyon et de la SCBPNL, le Président du Tribunal Administratif de Lyon a en effet accepté de conduire lui-même la conciliation, avec l'assistance d'un Conseiller (Commissaire du Gouvernement auprès du Tribunal) et de donner un avis sur l'accord transactionnel envisagé par les parties, avant la présentation de cet accord au vote du Conseil de la Communauté Urbaine.

Il faut bien mesurer ici la valeur d'une telle acceptation : à côté de leurs tâches juridictionnelles et administratives, le Président et le Commissaire du Gouvernement s'engageaient à examiner un dossier lourd aux composantes variées et complexes, en consacrant à cela un temps important, sans avoir bien entendu l'assurance de voir la conciliation aboutir sur une transaction.

On doit leur en rendre hommage, tant il est vrai qu'en l'absence des garanties offertes par une conciliation juridictionnelle, la Communauté Urbaine de Lyon n'aurait vraisemblablement pu s'engager dans des négociations et aboutir à un accord transactionnel.

3.2 La combinaison d'une procédure de conciliation et d'une procédure de référé-expertise

L'appréciation de l'obligation d'indemnisation de la Communauté Urbaine de Lyon, c'est-à-dire essentiellement la détermination du montant des « dépenses utiles » (au sens de la jurisprudence administrative), requérait un examen, par des experts indépendants et qualifiés, à la fois de la pertinence et des montants des demandes de la SCBPNL.

Dans l'application de la théorie de l'enrichissement sans cause, l'utilité d'une dépense s'apprécie à la fois dans son principe (la dépense doit être nécessaire), et dans son évaluation (la dépense doit correspondre à un coût normal). L'utilité de l'ouvrage lui-même n'était pas en cause, la concession étant la forme juridique adoptée pour la réalisation d'un projet décidé par la Communauté Urbaine de Lyon . Ajoutons que les conciliateurs du Tribunal Administratif ne pouvaient eux-mêmes remplir leur mission sans une telle expertise préalable, de façon à pouvoir exercer leur contrôle selon les critères de la jurisprudence Mergui précitée.

Pour répondre aux exigences d'impartialité et de transparence de la transaction recherchée, il importait que les experts soient désignés de façon indépendante (et non choisis par les parties), et que les expertises donnent

lieu à la remise d'un rapport public. C'est pourquoi les parties ont décidé de demander conjointement au Président du Tribunal Administratif, statuant en référé dans le cadre de la procédure réglementée de l'article R 128 du Code des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratifs d'Appel, de désigner des experts chargés de donner un avis, dans le cadre d'une procédure contradictoire, sur chacun des chefs de demande de la SCBPNL. C'est ainsi que par ordonnance du 2 octobre 1998, le Président du Tribunal Administratif a désigné un collège de trois experts, qui seront eux-mêmes assistés de trois sapiteurs, chacun d'entre les experts et les sapiteurs disposant d'une compétence éprouvées dans les domaines en question.

Comme nous l'avons indiqué, l'expertise, réglementée par le Code, se traduit par la remise d'un rapport complet, comportant en annexe les pièces justificatives pertinentes, les dires exprimant la position des parties sur chaque élément du dossier, et les avis des sapiteurs. Si l'on se réfère maintenant aux règles gouvernant la transaction administrative, telles que développées dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Monsieur Rougevin Baville sur l'arrêt Mergui, une telle expertise donne l'assurance que le juge administratif dans sa mission de conciliateur, ne donnera pas un avis favorable à une transaction accordant, sur tel ou tel point, une indemnisation considérée comme indue ou injustifiée par les experts.

La procédure suivie offrait également une totale lisibilité de l'accord transactionnel. Le rapport des experts et ses annexes ont été mis à la disposition des conseillers communautaires, en même temps que l'avis de la mission de conciliation, avant la délibération sur le projet de transaction. Après les élus, chaque autorité de contrôle, et même chaque citoyen, étaient ainsi à même de confronter le résultat de la transaction avec les conclusions des experts, et les conclusions des experts avec les arguments échangés par les parties.

❹. Le déroulement de la conciliation

La demande de conciliation a été présentée le 15 juin 1998. Les expertises ont été ordonnées au mois d'octobre de la même année. Les experts ont remis leur rapport dans le courant de l'automne 1999.

Au fur et à mesure de l'avancement des expertises, les négociations ont pu s'engager entre les parties et leurs conseils, en relation et avec l'appui de la mission de conciliation.

La mission de conciliation a pu examiner le projet de protocole transactionnel et rendre le 3 novembre 1999 un avis favorable, indiquant que la Communauté Urbaine de Lyon ne méconnaissait aucune règle de droit public en acceptant de payer les sommes convenues avec la SCBPNL. Parallèlement, la Communauté Urbaine de Lyon avait pu obtenir de l'Etat l'assurance de l'éligibilité de la dépense au Fonds de Compensation de la TVA. Le projet d'accord transactionnel a pu être soumis au Conseil de la Communauté

Urbaine de Lyon qui l'a approuvé à une large majorité dans sa séance du 20 décembre 1999. Ainsi, la conciliation , combinée avec une procédure d'expertise, a t-elle permis de régler en 18 mois environ le « rachat » du périphérique nord par la Communauté Urbaine de Lyon .

Les limites de la conciliation administrative

La conciliation juridictionnelle administrative n'a pour limite que la nature même des intérêts en présence. On comprend bien qu'une conciliation privée ne met en présence que des intérêts particuliers, de telle sorte que la transaction qui en est l'aboutissement est, sous quelques réserves, insusceptible d'être remise en cause par un tiers. Il ne peut en aller de même d'une transaction qui met en œuvre des fonds publics, soumis par essence au contrôle des citoyens-contribuables. Il ne faut donc pas s'étonner qu'un accord, même adoubé par un juge-conciliateur puisse être contesté devant la même juridiction administrative par tout contribuable y ayant intérêt, ou encore par le Préfet dans l'exercice de son contrôle de légalité, dans le cadre d'un recours contre la délibération approuvant la transaction.

Cependant, comme le suggère le Commissaire du Gouvernement, Monsieur Rougevin Baville dans ses conclusions sur l'arrêt Mergui précité, il ne s'agit plus pour un tribunal de refaire le procès qui a été écarté par la négociation des parties, mais seulement de contrôler que l'accord réalisé ne méconnaît pas une interdiction d'ordre public. Précisément, sans fournir de garantie absolue, la conciliation, sous l'égide du juge ne peut que limiter une telle hypothèse à des cas rarissimes. Il est difficile, s'agissant d'un dossier exceptionnel, d'en tirer des enseignements généraux sur la conciliation prévue par l'article L.3 du Code des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel. En l'occurrence, les parties ont cependant trouvé auprès du juge, dans l'exercice d'une mission reconnue par la loi, un mode de règlement « moderne » et approprié de leur différend.

Résumés

Philippe Terneyre : Gestion directe, gestion déléguée : les enjeux juridiques

Choisir entre gestion directe et gestion déléguée n'est pas une opération anodine. Comme il n'existe pas de solution simple et universelle, il est important que les collectivités aient une bonne connaissance des problèmes juridiques qui peuvent être rencontrés. Il est nécessaire d'en faire une recension la plus complète possible, notamment pour éviter, autant que faire se peut, une instabilité juridique ultérieure du projet.

Pierre Gaborit : Les voies pour réduire l'insécurité juridique

L'insécurité juridique est une réalité que rencontrent de plus en plus les collectivités publiques et ceux qui contractent avec elles. La multiplication des recours contentieux est là pour en témoigner. Ce phénomène doit donc être étudié de près pour en chercher les origines et se doter ainsi des outils qui pourraient réduire, sinon faire disparaître, cette insécurité juridique

Gestion directe, gestion déléguée : les enjeux juridiques

Philippe TERNEYRE - Professeur agrégé de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

On peut poser les termes du débat sur « le partenariat public-privé et l'insécurité juridique » sous la forme d'une question brutale et directe : pour la réalisation du boulevard périphérique nord de Lyon, le choix de partenariat public-privé était-il, en lui-même, un facteur d'insécurité juridique qui, si les procédures de droit communautaire avaient été respectées, aurait, de toutes les façons, conduit à sa contestation juridique et à sa remise en cause par le juge ?

A cette question, il faut immédiatement répondre par la négative : aucune indication statistique, aucun enseignement tiré de l'expérience ne permet d'affirmer avec certitude que le choix de confier à un tiers le soin de construire et/ou d'exploiter une infrastructure publique majeure est nécessairement porteur de plus d'insécurité juridique (ou économique) que celui consistant pour la collectivité publique à réaliser elle-même cette infrastructure.

Cela ne veut toutefois pas dire que l'option pour une collectivité locale entre gestion directe et gestion déléguée d'un service public ou d'un ouvrage public ne soulève pas des problèmes juridiques délicats, source d'insécurité juridique. Au contraire, parce que ce choix n'est jamais facile eu égard aux très nombreux paramètres qu'il implique, l'organisation d'un partenariat public-privé suppose toujours quelques précautions élémentaires (qui ne veulent pas dire frilosité) pour éviter autant que faire se peut la contestation, juridiquement fondée, des choix publics.

Au demeurant, quelles que soient les précautions prises, il ne faut pas se faire d'illusions : la sécurité juridique absolue d'une décision publique n'existe plus (si tant est qu'elle ait jamais existé). Par delà les errements réels ou supposés des collectivités publiques, de leurs élus ou de leurs agents, deux phénomènes contemporains se conjuguent pour accroître l'insécurité juridique de tout acte administratif ayant des effets sur un grand nombre de personnes ou un impact « médiatique » évident.

- Premièrement, l'accès à la règle de droit et l'intelligence de celle-ci sont aujourd'hui très problématiques en raison de la multitude des sources

du droit applicable à un acte donné, de la nutabilité presque permanente de la règle de droit, de la faible qualité rédactionnelle ou normative de cette règle et, paradoxalement, de la surinformation juridique - facteur de désinformation - à laquelle les décideurs sont confrontés.

- Deuxièmement, la quasi-totalité des décisions présidant au lancement des grandes infrastructures publiques (autoroutes, centrales nucléaires, tramways ou métros, grands équipements sportifs, ...) est désormais systématiquement contestée par les candidats évincés, les contribuables locaux, les élus de l'opposition, les requérants professionnels, les associations de défense de tel ou tel secteur ou catégorie professionnelle.

Qu'on le veuille ou non, il s'agit là d'une donnée sociologique incontournable que les collectivités publiques doivent maintenant savoir gérer au même titre que n'importe laquelle des autres données de l'opération. (De façon générale, d'ailleurs, la dimension juridique d'un projet est aujourd'hui aussi importante que sa dimension politique, économique, financière ou environnementale).

Il reste que l'option entre gestion directe et gestion déléguée des infrastructures publiques soulève des problèmes juridiques spécifiques permanents qui, s'ils ne sont pas au préalable recensés et connus des décideurs publics (élus et fonctionnaires), conduiront inévitablement à l'instabilité juridique du projet. Sans prétendre à l'exhaustivité, et en s'appuyant autant que faire se peut sur l'expérience du périphérique nord de Lyon, ces problèmes peuvent être répertoriés tant au stade du choix préalable entre gestion directe et gestion déléguée qu'à celui proprement dit de la gestion déléguée.

I. - Les enjeux du choix entre gestion directe et gestion déléguée

En l'état du droit positif national et communautaire et sous réserve de quelques limites, les collectivités publiques en général et les collectivités locales en particulier sont libres de choisir - s'agissant des services publics et ouvrages publics dont elles ont la charge et qu'elles décident de créer - entre gestion directe et gestion déléguée de ces services et ouvrages à une personne autre que l'administration d'origine. Ce choix est toutefois subordonné à l'établissement d'un bilan coûts-avantages entre les différents paramètres de chacun des modes de gestion d'un service public.

A. - Le principe de libre choix

1. - Un libre choix politique

Le choix pour une collectivité publique de gérer directement les services publics et ouvrages publics dont elle a la charge ou d'en confier la gestion à une personne tierce est une décision politique sur laquelle les juges exercent un contrôle très réduit, voire inexistant.

De fait, si, pour les collectivités locales notamment, l'option entre gestion directe et gestion déléguée relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante et non de l'autorité exécutive [1], la délibération de celle-ci, qui se prononce sur le principe du mode de gestion est, d'une part, une question d'opportunité sur laquelle le contrôle du juge administratif ne porte pas [2] et, d'autre part, l'expression d'une prérogative de puissance publique dont le juge de la concurrence ne peut connaître [3]. En clair, lorsque le Conseil de la Communauté urbaine de Lyon a décidé, pour financer, construire et exploiter le périphérique nord, de recourir à la technique du financement de projet confié à une société de droit privé, ce choix était irréprochable « juridiquement ».

2. - Un libre choix des modalités

Dans l'exercice du droit d'option offert aux collectivités publiques, quant aux modes de gestion des services et ouvrages publics dont elles ont la charge, celles-ci ont en outre le libre choix des modalités particulières d'organisation de cette gestion.

Tout d'abord, les collectivités locales peuvent librement décider - comme l'avait fait la Communauté urbaine de Lyon avec le périphérique Nord - de déléguer à un tiers l'intégralité des éléments du service public (à savoir son financement, sa construction et son exploitation proprement dite), comme elles peuvent n'en déléguer qu'une partie et se réserver la gestion directe, soit de la construction de l'ouvrage, soit des éléments du service public situés sur une

1. CE 6 janv. 1995, Ville de Paris, Rec. p. 4 : « Il appartient au seul conseil municipal de décider de créer ou de supprimer des services publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune. Dans ces conditions, la décision de confier les missions assumées par un service municipal à une entreprise privée relève de la seule compétence du conseil municipal ».

2. CE 18 mars 1988, Loupias, Rec. tab. p. 975 ; CE 28 juin 1989, Syndicat du personnel des industries électriques et gazières du centre de Grenoble, RFD adm. 1989, p. 929, concl. Guillaume et note Lachaume ; CE 10 janv. 1992, Association des usagers de l'eau de Peyreleau, Rec. p. 13 ; CE, 7 juin 1995, Comité mixte de la SEML Gaz de Bordeaux, Rec. p. 226, CJEG 1995, p. 37, concl. Denis-Linton.

3. TC 6 juin 1986, Ville de Pamiers, RFDA 1989, p. 457, concl. Stirn.

partie seulement du territoire local [4]. De même, il est tout à fait envisageable de déléguer à une personne la construction d'une infrastructure publique et à une autre son exploitation.

Ensuite, quand elles optent pour la gestion déléguée, les collectivités publiques ne sont pas tenues de déléguer à certaines personnes ou certaines catégories de personnes déterminées la gestion d'un service ou d'une infrastructure publique. Sauf le cas des concessions de distribution d'électricité et de gaz qui, pour l'instant, ne peuvent être confiées par les collectivités locales qu'à E.D.F et G.D.F, aucune règle ou principe de droit positif n'empêche les personnes publiques de déléguer l'exploitation d'un service public à une autre personne publique plutôt qu'à une personne privée et, s'il s'agit d'une personne privée, à une association de la loi de 1901 ou à une société d'économie mixte plutôt qu'à une société commerciale, professionnelle du secteur délégué.

Enfin, le choix d'un mode de gestion est toujours réversible : après avoir fait le choix de la gestion déléguée, le retour à la gestion directe est parfaitement légal sous réserve, le plus souvent, de l'indemnisation du délégataire en place (v. l'hypothèse *TÉO*) ; inversement, après avoir fait le choix de la gestion directe, l'option de la gestion déléguée n'est pas fermée, sous réserve qu'elle ne représente pas alors pour le délégataire une libéralité en sa faveur de la part de l'administration délégante (qui aurait assumé tous les coûts d'investissements initiaux et qui laisserait au délégataire le bénéfice de toutes les recettes).

3. - Un libre choix limité à certains services publics ou partie de service public

L'option entre gestion directe et gestion déléguée n'est toutefois pas toujours possible. Comme l'indique le Conseil d'Etat dans un avis en date du 7 octobre 1986, « par leur nature ou par la volonté du législateur, certains services publics ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même ». Et, de fait, l'article 121-12 du Code pénal confirme implicitement cette analyse lorsqu'il indique que la responsabilité pénale des collectivités locales ne peut être engagée que « pour l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public », sous-entendant ainsi que d'autres activités publiques ne peuvent jamais être déléguées.

Schématiquement, tel est le cas des activités de « puissance publique », « régaliennes » ou « constitutionnelles » des collectivités publiques : ainsi par exemple, de la surveillance des élèves dans le cadre des cantines ou des

4. CE 8 avril 1998, Association pour la promotion et le rayonnement des Orres, BJDCP 1998, n° 1, p. 63, concl. Bergeal : affermage de l'exploitation de la partie du réseau d'eau potable situé dans une station de ski, l'autre partie située dans la partie non touristique de la commune demeurant en régie.

sorties scolaires, de la police et de la surveillance des voies urbaines ouvertes à la circulation ou de la constatation des infractions aux règles du stationnement payant.

Mais, globalement, ces limites au libre choix sont quantitativement très réduites et n'empêchent pas les collectivités publiques de pouvoir déléguer à un tiers la construction et l'exploitation de la quasi-totalité des services et ouvrages publics dont elles ont la charge.

B. - Le bilan coûts-avantages des différents modes de gestion

Avant que d'opter « politiquement » pour un mode de gestion de l'infrastructure publique plutôt que pour un autre, la collectivité publique doit au préalable établir - afin que les élus puissent se prononcer en toute transparence et connaissance de cause (nous ne savons pas si cela été fait à Lyon pour la délégation du périphérique Nord) - une sorte de grille d'analyse des différents paramètres de chacun des modes de gestion, faisant apparaître leurs avantages et inconvénients réciproques.

De ce point de vue, et à nouveau sans prétendre à l'exhaustivité, les paramètres de l'option gestion directe /gestion déléguée sont en principe toujours les mêmes et les suivants (sans aucune hiérarchie).

1. - Paramètre humain *(Les personnels en charge de l'exploitation du service public).*

Avec la gestion directe, l'infrastructure publique est gérée - toujours sous l'autorité de l'exécutif - par des personnels de droit public (fonctionnaires ou contractuels) si le service public est administratif (jurisprudence *Berkani*) et par des personnels de droit privé (sauf le directeur et le comptable) ou des fonctionnaires (détachés ou non) si le service public est industriel et commercial. A cet égard, on notera que, pour le Conseil d'Etat, la gestion des autoroutes, malgré la perception de redevances, est un service public administratif (CE 6 juillet 1994, *Soc ANEF*, Rec p. 349). Par assimilation, la gestion d'un boulevard périphérique urbain à péage devrait être qualifiée de la même façon. En conséquence, par-delà le paramètre non négligeable de constitution potentielle d'une clientèle politique au profit de l'exécutif local, le choix de la gestion directe d'un boulevard périphérique implique nécessairement gonflement, avec les conséquences budgétaires que l'on sait, du personnel public local.

En revanche, avec la gestion déléguée, la collectivité publique n'a plus d'autorité hiérarchique sur le personnel - de droit privé - du délégataire qui reste néanmoins soumis aux règles applicables à tous les services publics, l'obligation de dépôt d'un préavis de grève par exemple.

En cas de réversibilité du choix, l'administration doit savoir qu'elle doit obligatoirement reprendre, en application de l'article L. 122-12 du Code du

travail, les personnels du délégataire si le service public délégué reste industriel et commercial alors que cette obligation n'existe pas juridiquement si la reprise en régie directe aboutit à transformer le service en service administratif ou lorsqu'une entreprise privée succède à un service administratif. Politiquement - et le retour en régie directe de la gestion du périphérique Nord par le Grand Lyon en est la parfaite illustration - la reprise des personnels est toujours « la » question la plus sensible ; le plus souvent, elle conduit l'administration à ne jamais laisser au chômage un personnel ayant participé à l'exploitation de l'infrastructure publique, en l'intégrant d'une façon ou d'une autre dans le personnel local ou en obligeant le nouveau prestataire de services à le reprendre.

2. - Paramètre financier et fiscal

C'est souvent le paramètre qui commande le choix de la gestion déléguée pour la réalisation et l'exploitation d'une grande infrastructure publique. Parce que les capacités d'emprunt de la collectivité locale sont atteintes ou dépassées, parce que la levée de sommes importantes sur les marchés financiers nationaux et internationaux est supposée plus facile pour un opérateur privé que pour une collectivité publique ou parce que l'opérateur privé a les moyens de faire des montages financiers très sophistiqués (« *ingénierie financière* »), la collectivité locale préfère - pour répondre coûte que coûte à une demande sociale qui ne peut attendre - déléguer à un autre, moyennant un prix à payer étalé dans le temps à la charge de la collectivité et/ou de l'usager, le financement de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure publique.

A cet égard, il est aujourd'hui du plus grand intérêt politique et juridique à ce que les membres de l'assemblée délibérante aient à leur disposition un tableau établissant le coût pour la collectivité et l'usager de chacune des options. Même si la gestion déléguée fait apparaître un coût total plus élevé que la gestion directe, le choix de la première ne sera pas de ce fait forcément illégal mais il aura au moins eu le mérite d'avoir été pris en toute connaissance de cause par les élus.

Reste que cette grille d'analyse ne signifie pas grand chose si elle s'accompagne, de la part de l'administration, en cas de choix de la gestion déléguée, de l'engagement de garantir ou de cautionner les emprunts du délégataire ou, en cas de défaillance de ce dernier, de la substitution automatique de la collectivité locale dans les droits et obligations du délégataire. En d'autres termes, si le délégataire ne prend aucun risque économique, outre le danger de voir le contrat requalifié en marché public par le juge, le choix de la gestion déléguée ne présente aucun intérêt pour la collectivité publique et pourra alors apparaître d'une légalité douteuse.

Par ailleurs, dans les enjeux du choix entre gestion directe et gestion déléguée, le paramètre fiscal est souvent non négligeable en ce sens que, si le

souci dominant est de procurer à l'usager une prestation au plus bas prix, on choisira le système qui permet d'échapper à la T.V.A et à la taxe professionnelle, c'est-à-dire celui de la gestion directe par la collectivité publique. Mais, outre le fait que ce dernier système ne permet pas toujours d'échapper à la T.V.A (comme l'a indiqué récemment la C.J.C.E, les péages autoroutiers sont soumis à la T.V.A et au taux normal de celle-ci, quel que soit le mode de gestion des autoroutes), il n'est pas possible de prendre en considération la seule éligibilité ou non à la T.V.A de la prestation fournie à l'usager lorsque des investissements très importants sont réalisés : dans cette hypothèse en effet, des simulations financières doivent être réalisées pour apprécier si, au total, le système permettant à la collectivité locale de bénéficier du F.C.T.V.A et de ne pas grever de T.V.A le prix demandé à l'usager, est financièrement plus intéressant que le système permettant au gestionnaire du service public de récupérer l'intégralité de la T.V.A.

Enfin, par le passé (et encore aujourd'hui), un des attraits de la gestion déléguée a pu consister dans le versement à la collectivité publique par le délégataire d'un « droit d'entrée ». Parce que cette pratique a donné lieu à des abus consistant dans le versement de sommes affectées au budget général de la collectivité locale - faisant alors de l'usager un contribuable communal -, elle est aujourd'hui interdite dans les secteurs de l'eau potable, de l'assainissement des déchets et très encadrée dans les autres : d'une part, indique la loi Sapin du 29 janvier 1993, « les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution (...) de paiements étrangers à l'objet de la délégation » et, d'autre part, « les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions ».

Il reste que l'espoir de percevoir un droit d'entrée peut toujours être un facteur déterminant du choix de la gestion déléguée lorsque, à la suite de l'annulation de la délégation en cours ou de sa résiliation pour motif d'intérêt général, le délégataire en place doit être indemnisé du préjudice subi du fait de l'interruption avant terme de son contrat. Dans ce cas, le nouveau délégataire peut se voir obligé d'assurer la charge de cette indemnisation. Au cas présent, si le Grand Lyon a décidé de reprendre en régie directe l'exploitation du périphérique Nord et d'indemniser directement la S.C.B.P.N.L., elle aurait très bien pu envisager, après la résolution du contrat, d'organiser une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence au terme de laquelle la convention d'exploitation aurait été attribuée à un candidat dont l'une des obligations aurait consisté à indemniser la société concessionnaire initiale (au cas où celle-ci, à nouveau candidate, n'aurait pas été retenue).

3. - Paramètres techniques et politiques

Enfin, avant d'opter pour la gestion directe ou la gestion déléguée, d'autres paramètres doivent être pris en compte.

En faisant le choix de la gestion directe, la collectivité locale peut souhaiter tout à la fois montrer son savoir-faire, la capacité de ses services techniques et administratifs (soudés ou ressoudés autour d'un projet emblématique) et maîtriser en totalité l'opération en ce qui concerne tant les marchés publics de travaux que le choix des personnels ou le montant des tarifs proposés aux usagers (le cas échéant, en fonction de leur situation différente). « En creux », le choix de la gestion directe peut aussi révéler l'incapacité de la collectivité publique à négocier une convention de gestion déléguée équilibrée.

Car, en faisant le choix de la gestion déléguée, par-delà son souci de collaborer avec une entreprise innovante, professionnelle du secteur, la collectivité locale doit savoir qu'elle s'engage avec son « partenaire », non pas certes dans un combat, mais dans un rapport de force dans lequel les élus et les fonctionnaires doivent toujours avoir à l'esprit, pendant la négociation de la convention comme pendant l'exécution de celle-ci, les intérêts de la collectivité et des usagers. En d'autres termes, le choix de la gestion déléguée ne doit jamais être une solution de facilité consistant à se décharger, pendant vingt ans, sur un tiers que l'on ne contrôlera pas, de l'exploitation d'un service public, mais doit consister en l'instauration d'une véritable relation de partenariat équilibré et vivant.

II. - Les enjeux du choix de la gestion déléguée

Si la collectivité publique a fait le choix de la gestion déléguée de l'infrastructure publique à construire et/ou à exploiter, elle doit, pour prévenir tout risque d'insécurité juridique, prendre quelques précautions et, surtout, avoir à l'esprit quelques règles et principes de base tant en ce qui concerne le choix du délégataire que celui du contrat de gestion déléguée.

De ce point de vue, on ne répétera jamais assez que, pour les très grandes opérations d'infrastructures faisant naître une multitude de décisions susceptibles de recours et suscitant nécessairement des réactions d'hostilité de la population ou de divers groupes de pression, les collectivités publiques devraient systématiquement avoir le réflexe de solliciter le concours d'expertises extérieures (y compris, et peut-être même surtout, si les services de la collectivité sont excellents) dont la mission consisterait, en droit, à s'assurer de la régularité des divers actes préalables à la conclusion de la convention et à aider à la rédaction, clause par clause, de celle-ci et, en matière de « communication », à « vendre » le projet auprès de la population ou des

différents groupes d'intérêt de sa conception à sa réalisation et son exploitation.

A. - Le choix du délégataire

Il n'est pas question de décrire ici dans le détail les règles applicables à la passation d'une convention de délégation de service public. La modeste ambition qui est la nôtre consistera seulement à mettre en évidence, avec le recul de l'expérience et d'une jurisprudence naissante, les grands principes qui gouvernent ces procédures et que les collectivités publiques (et leur personnel) doivent toujours avoir à l'esprit pour assurer au projet le maximum de sécurité juridique.

- En premier lieu, quelles que soient les incertitudes sur l'application ou non de telle ou telle règle de droit national ou communautaire, l'exemple du périphérique Nord de Lyon montre qu'il n'est plus concevable que l'attribution à un tiers de la construction et de l'exploitation d'un très grand ouvrage d'infrastructure puisse se faire sans l'organisation d'une procédure de publicité et de mise en concurrence au niveau national et communautaire.

Certes, ce souci ne met pas complètement à l'abri l'administration d'une remise en cause juridique de la procédure - en ce sens notamment que l'utilisation des règles du droit des marchés publics n'est pas substituable à celle des conventions de délégation de service public - mais celle-ci aura moins de chance d'être contestée si elle révèle un souci global de transparence de la part de l'administration. En clair, même si rien ne l'y oblige (et il n'existe pas encore un principe général de cette nature en droit national ou en droit communautaire pour tous les types d'attribution d'acte ou de contrat publics), la collectivité publique doit désormais systématiquement choisir les délégataires de services et les opérateurs privés titulaires de droits exclusifs (« noyaux durs » des entreprises privatisées, titulaires de licences de télécommunication, titulaires de droits exclusifs sur le domaine public, etc.) au terme d'une procédure transparente et ouverte à tous.

- En second lieu, dans le cadre de cette procédure transparente et à tous ses stades, les candidats doivent être traités de la même façon, indépendamment de leur nationalité ou de leur taille économique (PME-PMI). Dans le déroulement de la procédure de sélection, toute question posée à l'un doit être posée à l'autre, les auditions doivent durer le même temps, toute modification substantielle proposée par l'un des candidats au programme doit être communiqué aux autres candidats, bref, aucun acte ou décision de la collectivité publique délégante ne doit donner prise à une suspicion de traitement favorable de l'un des candidats ou de discrimination d'un ou des autres.

- Enfin, dans le choix du délégataire, les collectivités publiques ne doivent pas méconnaître le droit de la concurrence - tel que posé par les articles 7 et 8

de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la concurrence et par les articles 81 et 82 du Traité de Rome - sous peine de voir leurs actes annulés, non pas par le juge de la concurrence, mais par le juge administratif

De ce point de vue, il ne faut pas nier que la tâche de l'administration est très délicate puisqu'elle ne doit pas rédiger des règlements de consultation des entreprises qui, par les contraintes qu'ils imposeraient aux candidats, révèleraient un abus de position dominante de la collectivité publique sur le marché pertinent qu'elle contrôle, puisqu'elle doit déceler (et dénoncer) autant que faire se peut, les ententes entre candidats et, évidemment, ne pas en être à l'origine, puisqu'elle ne doit pas accepter de clause de la convention de délégation permettant au délégataire, en situation dominante sur le marché, d'abuser de celle-ci (notamment par une durée abusivement longue de contrat) ou encore puisqu'elle ne doit pas permettre au délégataire d'utiliser « l'infrastructure essentielle » sur laquelle il dispose d'un droit exclusif pour abuser de cette position sur « le marché aval », en privant par exemple les autres opérateurs d'informations nécessaires à la présentation de leur offre

B. - Le choix du contenu de la convention de gestion déléguée

L'affaire du périphérique Nord de Lyon est riche d'enseignements. En particulier, elle confirme que les collectivités locales, une fois l'exploitation d'une infrastructure publique externalisée, ne doit jamais s'en désintéresser mais, au contraire, doit organiser une relation contractuelle égalitaire et transparente avec le partenaire privé pendant toute la durée d'exécution de la convention de gestion déléguée. Cet objectif passe par une négociation équilibrée entre les deux parties et une information / association des personnes intéressées à la convention.

1. - Les exigence de la négociation entre les deux parties

A la différence d'un marché public, la signature d'une convention de gestion déléguée d'un service public suppose une mise au point minutieuse des clauses du contrat. A cette occasion, il est clair que les conditions initiales de la mise en concurrence ne doivent pas être remises en cause au terme des négociations (sauf si tous les candidats ont été prévenus des modifications envisagées). Par ailleurs, pour éviter tout risque ultérieur d'annulation partielle, l'administration doit veiller à ne pas introduire de clauses contraires à l'ordre public (clause d'arbitrage par exemple) ou créant des discriminations illégales entre les usagers. Enfin, la collectivité publique délégante doit prendre soin à la qualité de la rédaction des clauses de contrôle qui lui permettent d'exercer, dans le respect de l'autonomie du délégataire, un suivi permanent de l'exécution de la convention dans un esprit, non pas tatillon, mais d'authentique partenariat public-privé.

2. - La nécessaire information / association des personnes intéressées

C'est une des données incontournable de la vie publique contemporaine : pour éviter les procès d'intention et les procès tout court, les collectivités publiques, qui entreprennent la réalisation d'une grande infrastructure immédiatement perceptible par la population et, le cas échéant, de nature à causer des nuisances ou d'un parti architectural contestable, ont aujourd'hui tout intérêt à « communiquer » au maximum sur le projet et à associer à la prise de décision(s) le plus de personnes possible : les élus - de la majorité comme de l'opposition -, les services de la collectivité, la population et les différents groupes d'intérêt concernés et les autorités de contrôle.

Grâce à cette politique, la personne publique ne doit évidemment pas avoir pour objectif de « corrompre » ces personnes ou de les « instrumentaliser » mais seulement de chercher à mettre en évidence qu'elle n'a rien à cacher ou, si elle a des doutes (par exemple sur la validité juridique de la procédure suivie ou de l'une des clauses de la convention), de confronter son point de vue avec les autorités de contrôle ou les associations contestataires, quitte à persister si les arguments contraires de ces dernières paraissent, à elle et à ses experts extérieurs, non pertinents. Dans ce cas, le recours contentieux interviendra quand même, mais l'information / association aura eu le mérite de faire apparaître très en amont les arguments des opposants au projet.

Les voies pour réduire l'insécurité juridique

Pierre Gaborit, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre, Avocat à la Cour d'Appel de Paris « SCP Ayache, Salama & associés »

L'insécurité juridique est un thème à la mode. Surtout en droit administratif. Et singulièrement en matière de concession et de délégation de service public.[1] Elle est même devenue un fantasme qui hante les décideurs des collectivités publiques, tout autant que les entreprises et les établissements financiers, français ou étrangers, appelés à collaborer avec elles.

Y aurait-il donc un mal français qui gangrènerait la gestion déléguée des services publics ?

Tous les contrats de concession, toutes les conventions de délégation de service public, tous les actes détachables qui les assortissent seraient-ils voués à la nullité ou à la constatation de cette nullité ?

Ce serait forcer le trait. À notre sens, ce n'est point tant l'insécurité juridique qui croît que le sentiment de l'insécurité juridique qui se développe. En quelque sorte, il en va de même pour l'insécurité juridique que pour l'insécurité tout court.

Ce phénomène a toutefois des racines objectives.

En premier lieu, le grand mouvement de décentralisation, initié par les lois du début des années 80, a transféré aux collectivités territoriales de nombreuses compétences sans toujours leur accorder les moyens financiers correspondants. Elles ont donc eu recours aux techniques de concession qui

---

[1] Une incertitude a toujours existé quant à la terminologie des contrats visant à confier à une entreprise privée l'exécution du service public. S'agissant des grands ouvrages, c'était le terme concession qui était utilisé. Depuis les lois du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale et du 9 janvier 1993 de prévention de la corruption (dite loi Sapin), c'est le terme délégation de service public qui est employé et qui couvre non seulement les concessions, mais aussi d'autres modes de gestion déléguée.

Pour une bonne compréhension des développements qui suivent, on emploiera le terme concession pour les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi Sapin et délégation de service public pour les contrats conclus postérieurement. En revanche, on utilisera les termes gestion déléguée pour plus de simplicité dans tous les cas.

leur permettaient de réaliser les grands projets qui étaient à leur charge sans obérer leur situation financière par des recours à l'emprunt qui auraient fait exploser les ratios prudentiels qui relèvent d'une saine gestion des finances publiques locales.

À cet égard, il n'est pas hors de propos de parler de regain de la concession de service public. Cantonnée auparavant pour l'essentiel à la distribution du gaz et de l'électricité, puis aux grandes infrastructures de transport et de circulation, la concession touche aujourd'hui tous les domaines de l'action publiques (loisirs, culture, sports, nettoiement des villes, élimination des déchets, assainissement de l'eau, restauration scolaire et périscolaire, etc.) si l'on excepte certaines fonctions régaliennes qui ne sont pas, par nature, exclues du champ de la gestion déléguée, mais qui le sont dans les faits pour des raisons culturelles.

Le développement du droit communautaire, en second lieu, a introduit des contraintes supplémentaires dont l'intégration dans le droit positif français n'a pas manqué de poser de délicats problèmes.

L'imagination fertile, mais pas toujours heureuse, des collectivités territoriales a, en troisième lieu, contribué à l'incertitude juridique.

On en prendra, pour seul exemple, la technique des marchés d'entreprises de travaux publics (METP), notamment utilisée par le Conseil régional d'Ile de France pour l'entretien des lycées et qui est une formule hybride entre la délégation de service public et le contrat régi par le Code des marchés publics, ce qui a débouché sur un flottement jurisprudentiel bien compréhensible.

On ne peut, enfin, passer sous silence ce fait sociologique qui est la propension des citoyens à multiplier les recours, encouragés qu'ils le sont par la jurisprudence administrative qui, à juste titre et comme il convient dans un État de droit, a admis de manière très large la recevabilité des recours des citoyens devant les juridictions administratives.

Il y a donc eu une multiplication contemporaine des recours contentieux qui tient, non pas à un quelconque vieillissement qui caractériserait la jurisprudence administrative, ni au laxisme des autorités administratives, mais au cumul des facteurs objectifs évoqués plus haut et qui accroissement les occasions de contentieux.

Le cas du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL), connu également sous le nom de Trans-Est-Ouest (TEO), est exemplaire à cet égard.

En effet :

— la décision de la Communauté Urbaine de Lyon de faire construire et de confier l'exploitation à des entreprises privées d'une voie urbaine à péage, formule peu usitée en France, a relancé le débat, dont on sait qu'il est très vif dans notre pays, entre le financement d'une telle infrastructure par le contribuable ou par l'usager. C'est ce point précis qui est à l'origine des

contentieux et des mouvements de boycott qui ont eu lieu lors de la mise en service partielle de l'ouvrage ;

— les mesures d'accompagnement prévues par le contrat de concession ont été une nouvelle occasion de contentieux parce que s'est posée la question importante de la liberté de circulation et de la légalité de mesures qui, même inscrites dans un plan global de circulation, pouvaient être de nature à restreindre les alternatives gratuites à un ouvrage à péage ;

— l'annulation par le Conseil d'État, sur recours de tiers, après le commencement de l'exploitation et à une date proche de l'achèvement définitif de l'ouvrage, d'un acte détachable du contrat (délibération autorisant le président de la Communauté Urbaine de Lyon à signer le contrat de concession) pour un motif difficilement prévisible en l'état de la jurisprudence du Conseil d'État, a fragilisé ainsi nombre de concessions conclues à une période contemporaine de celle de TEO ;

— la Communauté Urbaine de Lyon a été placée devant le problème extrêmement complexe du mode et des modalités de la poursuite de l'activité de service public après l'annulation contentieuse.

Il a été dit dans une contribution précédente que la rapidité de la réaction de la collectivité publique a permis d'assurer sans heurt cette transition délicate et que l'on peut douter qu'il en aurait été ainsi si le concédant avait été l'État ;

— le litige entre la collectivité publique et la Société concessionnaire du boulevard périphérique nord de Lyon (SCBPNL) a été réglé dans des conditions de transparence et de rapidité qui paraissent exemplaires à beaucoup par le recours à la procédure de conciliation juridictionnelle, d'usage trop peu fréquent mais qui est de nature à suggérer pour des litiges à venir le recours aux procédures alternatives au contentieux.

Nous n'y insistons pas puisque ce point a fait auparavant l'objet de nombreux développements auxquels nous adhérons totalement ;

— l'incertitude juridique demeure toutefois en raison d'un contentieux ouvert à l'encontre de la délibération de la Communauté Urbaine de Lyon qui a autorisé son président à conclure une transaction avec son ancien concessionnaire.

Nous sommes donc en présence, à n'en pas douter, d'un exemple extrêmement précieux pour mieux cerner le sentiment d'insécurité juridique et pour envisager les remèdes susceptibles de le réduire.

Les principaux gisements de l'insécurité juridique

Compte tenu de l'objet de ce colloque, l'analyse qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité et on se limitera donc aux quatre points qui nous paraissent essentiels.

1.1. La question des délais

Le contraste est fort entre la brièveté des délais impartis au requérant pour contester une décision administrative et la durée des aléas juridiques pour les cocontractants.

Sept ans se sont-ils pas écoulés entre la signature du contrat de concession du BPNL et l'arrêt du Conseil d'État annulant la délibération du conseil de la Communauté Urbaine de Lyon approuvant le contrat de concession et autorisant son président à le signer ?

De la même manière, dans l'affaire des eaux de Grenoble (arrêt Avrillier du 1er octobre 1997), neuf ans séparent la signature du traité de concession et l'annulation de l'acte détachable [2] par le Conseil d'État.

On observera toutefois que, dans ces deux cas, les Tribunaux administratifs se sont prononcés dans un délai très bref (environ un an après l'introduction du recours), ce qui, paradoxalement, est de nature à renforcer le sentiment d'insécurité juridique des cocontractants des collectivités publiques dont le contrat a, en quelque sorte, été « béni » dans un délai bref, compatible avec les contraintes de gestion d'une entreprise privée, par un jugement de la juridiction administrative. La surprise d'une décision contraire, intervenant plusieurs années après, n'en est que plus perturbante.

Certes, on pourrait estimer que la réforme qui a créé les Cours administratives d'appel (qui n'a pas trouvé à s'appliquer dans les deux affaires de Lyon et de Grenoble compte tenu de la date d'introduction des recours) est de nature à réduire le délai au terme duquel un recours est définitivement tranché. Malheureusement, à notre sens, il n'en est pas ainsi. Cette réforme a sans aucun doute eu le mérite de réduire notamment le nombre d'affaires en instance au Conseil d'État. Pour autant, dans les cas où toutes les voies de recours seraient utilisées, la durée de l'insécurité juridique est susceptible d'être augmentée puisque le litige ne sera définitivement tranché pour les collectivités publiques et leurs cocontractants qu'après l'arrêt du Conseil d'État, statuant en cassation et même, éventuellement, après l'arrêt

[2] Un acte détachable est un acte unilatéral faisant grief et ayant des relations avec le contrat (par exemple délibération adoptant le principe de délégation du service public ou délibération autorisant l'autorité exécutive de la collectivité à signer le contrat).

de la Cour administrative d'appel de renvoi, pour le cas où le Conseil d'État déciderait de ne pas évoquer l'affaire au fond.

Pour ne prendre que cet exemple, c'est seulement à la fin de l'année 1999 qu'ont été tranchés certains litiges concernant des équipements construits pour les jeux olympiques d'Albertville.

On peut même estimer qu'il n'y a plus de délai pour la constatation de la nullité d'un contrat relatif à une gestion déléguée puisqu'une personne ayant qualité pour agir, par exemple un contribuable d'une commune, peut demander à tout moment à l'autorité administrative l'abrogation d'un contrat qu'elle estime illégal, puis déférer le refus implicite ou explicite de rejet de l'autorité administrative au juge administratif en lui demandant d'enjoindre à la collectivité, éventuellement sous astreinte, de saisir le juge du contrat pour qu'il soit statué sur la constatation de la nullité de ce contrat.

De tels contentieux se multiplient actuellement, et ce d'autant que les collectivités territoriales n'assurent généralement pas la publicité des contrats, ce sur quoi il sera revenu plus loin.

1.2. Les périodes critiques

On peut estimer qu'il y a trois moment cruciaux dans le processus de la gestion déléguée.

- Le choix de la formule juridique à retenir par la collectivité est particulièrement délicat, compte tenu de l'incertitude sur les frontières existant entre la délégation de service public et d'autres modes de collaboration entre les collectivités publiques et les entreprises.

Nous n'insisterons pas sur ce point qui est développé par le Professeur Philippe Terneyre.

On se bornera à signaler deux cas typiques :

— la formule du METP évoquée plus haut et qui peut être considérée soit comme une délégation de service public parce que l'entreprise est chargée de construire, puis d'entretenir un ouvrage, soit comme un contrat relevant du Code des marchés publics lorsque l'aspect entretien du bâtiment est prépondérant et que les recettes proviennent d'un prix payé par la collectivité et non d'une redevance perçue sur l'usager ;

— le traitement des ordures ménagères, confié à des entreprises privées, que la jurisprudence a longtemps hésité à qualifier de délégation de service public parce qu'elle considérait que les redevances perçues par l'entreprises n'étaient pas prélevées sur l'usager, mais payées par les collectivités publiques

concernées qui, elles-mêmes, prélevaient une taxe (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) sur les usagers[3].

Point n'est besoin d'insister sur l'importance cruciale de ce choix puisque les procédures de délégation de service public et d'attribution d'un contrat régi par le Code des marchés publics sont différentes.

- La seconde période critique s'écoule entre la désignation du futur concessionnaire et la signature du contrat de concession.

Cette question n'a plus, pour l'essentiel, qu'un intérêt historique puisque la loi Sapin a très largement supprimé la difficulté juridique qui s'attachait à cette période. Toutefois, le problème subsiste pour les concessions qui ont été conclues avant l'entrée en vigueur de cette loi.

- La troisième période critique est celle qui est initiée par l'annulation d'un acte détachable du contrat et qui concerne la remise en ordre juridique de l'opération. Le contrat est-il nul ? Comment s'en assurer ? Quelle(s) procédure(s) mettre en œuvre ? Quelles mesures d'urgence peuvent-elles être arrêtées ? Comment être assuré qu'elles sont légales ?

1.3. La rétroactivité de la jurisprudence

Cette question classique (les spécialistes se souviendront du célèbre article du Professeur Jean Rivero : « La jurisprudence, source imparfaite du droit »), est bien évidemment au cœur de l'insécurité juridique.

Une fois encore, l'exemple du BNPL est éminemment démonstratif : en 1991, on pouvait raisonnablement estimer, en l'état de la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt Cohn-Bendit) qu'une directive européenne non transposée en droit français ne s'appliquait pas aux actes individuels. Ceux-ci ne pouvaient être atteints par la nullité tirée du non respect du droit communautaire que par le biais de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire non conforme à la directive européenne non transposée.

Or, on sait que l'arrêt du Conseil d'État du 6 février 1999 a pourtant annulé la délibération de la Communauté Urbaine de Lyon autorisant son président à signer le contrat de concession sur le fondement de la violation de la directive européenne travaux alors même que cette directive n'était pas transposée en droit français et qu'il n'existait aucun acte réglementaire en la matière dont la non conformité avec la directive européenne était susceptible de rejaillir sur la délibération attaquée.

[3] Cette question semble toutefois être tranchée depuis l'arrêt du Conseil d'État du 30 juin 1999, Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères (SMITOM) centre-ouest seine-et-marnais. Il s'agissait d'une délégation de service public puisque la rémunération du cocontractant du SMITOM était « substantiellement » (30 % de l'ensemble des recettes) assurée par des recettes provenant de l'exploitation du service autre que le traitement des ordures ménagères provenant des communes membres du syndicat.

Le commissaire du gouvernement Savoie, dans ses conclusions sous cet arrêt, au terme d'une démonstration extrêmement brillante mais qui a surpris plus d'un juriste, a estimé que l'annulation de la délibération attaquée pouvait intervenir sans revirement de jurisprudence de la part du Conseil d'État. C'était, en effet, l'état du droit en 1991 qui ne contenait aucun texte de droit positif intégrant la mise en concurrence prévue par la directive communautaire qui était non conforme à cette directive et, dès lors, l'annulation de l'acte individuel pouvait intervenir sur le fondement de cet « état du droit » non conforme à la directive.

Quoi qu'il en soit, le commissaire du gouvernement Savoie a eu parfaitement conscience, et en a fait état dans ses conclusions, que l'annulation à laquelle il concluait et qu'a prononcée l'Assemblée Plénière du contentieux fragilisait toutes les concessions conclues entre la date de la publication de la directive européenne et celle de la publication au Journal officiel de la loi de transposition de la directive.

On imagine sans peine que de tels cas sont susceptibles de se reproduire.

1.4. La mouvance du droit positif

La France est, on le sait, un pays de droit écrit et le législateur et le pouvoir réglementaire sont souvent pris d'une frénésie normative à ce point que les textes s'empilent malgré les efforts récents de codification.

Paradoxalement, il en a été tout autrement pour la gestion déléguée jusqu'à une période récente puisque, en définitive, la loi Sapin est le premier texte d'ensemble qui en a régi les aspects procéduraux. Aussi la floraison de textes interférant avec la gestion déléguée des services publics, qui caractérise la période actuelle, ne manque pas de poser problème quant au mode de passation et à la pérennité des contrats relatifs à la gestion déléguée.

Ainsi, s'agissant du droit communautaire, on s'est longtemps interrogé sur l'applicabilité en droit interne des directives européennes non transposées et sur leur champ d'application.

Nous pensons inutile, dans un colloque tenu à Lyon sur le BPNL, d'insister sur le problème de la transposition des directives européennes. L'arrêt Tête du 6 février 1998 nous paraît avoir réglé définitivement la question.

La plus élémentaire des précautions que doivent prendre les collectivités territoriales est d'appliquer ces directives, même si elle ne sont pas transposées et surtout dans les cas où la loi de transposition n'est pas intervenue dans le délai imparti par une directive européenne. On remarquera d'ailleurs que l'État a adopté cette politique de précaution en ouvrant, dès le 10 août 2000, à la concurrence européenne une partie des activités relevant auparavant du monopole de Gaz de France alors que la loi de transposition n'a pas encore été votée par le Parlement.

S'agissant du champ d'application des directives, la question est plus délicate et il convient de ne pas verser dans la paranoïa en interprétant les directives européennes dans le sens le plus extensif. Certaines collectivités territoriales se sont ainsi demandé si la directive « service » imposait une mise en concurrence européenne pour la passation des contrats de prêts de trésorerie. Qu'elles soient rassurées, elles n'ont pas à le faire et les collectivités pourront ainsi continuer à mener une politique de gestion active de leur dette, qui implique une gestion au jour le jour, sans avoir à se préoccuper des procédures lourdes de publication et de mise en concurrence européennes.

S'agissant des autres évolutions du droit positif, d'origine communautaire ou non, collectivités délégantes et entreprises délégataires sont confrontées à des contraintes juridiques qui menacent la pérennité des concessions ou des délégations de service public.

Le cas est particulièrement net pour la protection de l'environnement qui est une préoccupation de plus en plus présente dans nos sociétés. On se limitera à un seul exemple, celui de l'élimination des boues d'épuration résultant du traitement des eaux usées.

Jusqu'à ces dernières années, on avait recours soit à l'épandage agricole, qui ne se pratique plus guère, soit à une mise en décharge de ces déchets. Or, dès le 1er janvier 2002, il sera interdit d'enfouir des « déchets non ultimes », ce qui implique qu'à côté de la station d'épuration des eaux, on construise une usine d'incinération des boues d'épuration. Or, aucun contrat n'a prévu une telle contrainte et les coûts très importants qui en résulteront déséquilibreront considérablement l'économie des contrats, sauf à admettre que les concessionnaires privés sont voués à travailler à perte pour toute la durée restante de la concession.

Ce phénomène étant évidemment transposable à d'autres activités de traitement de déchets, c'est tout un pan de la gestion déléguée dont la pérennité se trouve remise en cause et la théorie de l'imprévision n'a manifestement pas été conçue par le Conseil d'État pour s'appliquer à des secteurs entiers de la gestion déléguée des services publics.

II - Réduire l'insécurité juridique ?

Pour être extrêmement délicate à traiter, cette question est essentielle car, contrairement à une idée reçue, elle est tout aussi importante pour les collectivités publiques que pour les entreprises et les établissements financiers qui sont conduits à collaborer avec elles.

L'insécurité juridique a, en effet, un coût car les établissements financiers qui procurent les financements nécessaires à la construction des ouvrages concédés répercutent nécessairement dans leurs marges les risques de l'opération, y compris les risques juridiques susceptibles d'affecter la bonne

exécution des contrats de gestion déléguée qui seule leur garantit le remboursement de leurs prêts.

Or, ces marges sont nécessairement répercutées sur le concessionnaire, puis sur la collectivité publique puisqu'elles font partie intégrante de l'équilibre de l'opération. C'est toute la technique du financement de projet qui se trouve ainsi mise en cause.

Rappelons que le financement de projet n'est pas nécessairement lié à la gestion déléguée, mais qu'il s'inscrit aussi dans ce cadre. D'autres intervenants beaucoup plus qualifiés que moi sur ce sujet vous en parleront par la suite et nous nous bornerons à indiquer que le financement de projet est une approche globale d'un investissement consenti à une société *ad hoc* vouée à une seule opération et qui doit générer un *cash-flow* suffisant pour assurer le service de la dette.

En cas de gestion déléguée d'un grand équipement, le recours à la technique du financement de projet, qui a un coût, est inéluctable dès lors que les entreprises chargées de la réalisation de l'équipement ne veulent pas prendre directement le risque de l'opération, notamment en raison de l'incertitude juridique, et ont recours à des établissements financiers qui leur procurent la majeure partie de leur financement.

Ce sont donc les banques qui supportent l'essentiel du risque et des sinistres récents et importants sont de nature à les dissuader de continuer à participer à ce type d'opérations.

Ainsi, la très autorisée revue anglo-saxonne Project Finance International, faisant état d'une longue suite de projets français à problème (Orlyval, Eurodisney, Eurotunnel et BPNL) s'interroge à ce propos : « Que se passe-t-il en France ? Les banquiers français spécialistes du financement de projet sont parmi les plus respectés dans le monde... La première concession d'infrastructure en France a été conclue en 1589 et ce système n'est donc pas particulièrement nouveau. Alors pourquoi tant de projets de financement en France tournent-ils au désastre ? Comprenne qui pourra. Quoi qu'il en soit, cela provoque chez leurs collègues anglo-saxon une certaine hilarité. »[4].

Si le pessimisme ambiant devait perdurer, on a quelque raison de redouter que les banques françaises, elles-mêmes échaudées, éprouvent les plus grandes difficultés à boucler un tour de table avec les banques étrangères que la subtilité de notre droit désorientent notablement.

Les collectivités publiques seraient alors soit réduites à réaliser en régie leurs équipements d'infrastructure avec les conséquences qui en résulteraient sur leur niveau d'endettement, soit conduites à abandonner la réalisation de projets d'intérêt public.

[4] Project Finance International, 6 septembre 2000 p. 97 (c'est nous qui traduisons)

2.1. La tentation de légiférer

À quelques notables exceptions près (loi de 1988 instituant les baux emphytéotiques administratifs, loi Sapin ou le « référé pré-contractuel », institué à l'initiative de la Communauté Européenne), les sources du droit de la gestion déléguée sont essentiellement jurisprudentielles. On pourrait être enclin dès lors à estimer que, pour réduire l'insécurité juridique, il suffirait de légiférer.

Or, tel n'est pas notre sentiment.

Légiférer, c'est risquer, en premier lieu, d'ôter à la juridiction administrative l'indispensable souplesse qui lui permet d'adapter sa jurisprudence aux cas concrets qui lui sont soumis et à l'évolution du droit positif.

Légiférer, c'est aussi, paradoxalement, risquer de multiplier les contentieux. On en prendra, à cet égard, qu'un seul exemple : une partie de la doctrine reproche à la loi Sapin d'avoir institué la notion de délégation de service public sans en avoir donné une définition précise. Pourquoi donc ne pas compléter la loi Sapin pour y introduire une telle définition ?

Il s'agirait, à n'en pas douter, d'une fausse bonne idée car, si la loi définissait précisément la notion de service public, nul doute que se multiplieraient les contentieux sur une interprétation de la définition fixée par le législateur et le volume du contentieux et l'insécurité juridique s'en trouveront accrus d'autant.

Il nous apparaît donc que le remède risquerait d'être pire que le mal.

En outre, il serait inconcevable que le législateur, animé par la louable intention d'instaurer une plus grande sécurité juridique dans les rapports contractuels entre concédant et concessionnaire, en arrive à restreindre le droit des citoyens de contester devant le juge la légalité des décisions administratives que protège parfaitement la jurisprudence administrative française et qui est une caractéristique essentielle d'un État de droit.

Aussi, au risque de décevoir, nous ne proposerons pas de bouleversement normatif.

2.2. Que peut-on faire concernant les délais ?

L'objectif est simple même s'il est malaisé d'y parvenir : il s'agit de se rapprocher des impératifs d'effectivité et d'efficacité des recours juridictionnels, invoqués fréquemment et à juste titre par les instances communautaires.

À cet égard, on peut envisager de conforter les procédures d'urgence dont dispose le juge administratif et d'ouvrir plus largement le recours direct des tiers contre les contrats.

2.2.1. S'agissant des procédures d'urgence :

— un pas important a été déjà été fait avec le bien mal dénommé « référé pré-contractuel » d'origine communautaire (il ne s'agit pas en fait d'un référé puisque le juge peut prendre des décisions au fond).

Cette procédure, qui est indiscutablement de nature à prévenir des contentieux ultérieurs puisque le juge a le pouvoir de modifier des clauses du contrat, va voir son efficacité accrue en vertu de la loi du 30 juin 2000, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2001 en même temps que le Code de justice administrative qu'elle modifie. Elle permettra au juge du référé de suspendre temporairement, dès sa saisine, la signature du contrat, ce qui supprimera un effet pervers de la procédure actuellement en vigueur. Celle-ci, en effet, imposait au requérant une requête gracieuse préalable auprès de l'administration, qui s'empressait généralement de signer le contrat, rendant impossible la saisine du juge puisqu'il n'y avait plus de litige pré-contractuel.

On notera à ce propos que cette procédure de référé, qui a démontré son efficacité, se déroule devant la formation collégiale, ce qui démontre que le recours au juge unique que prônent certains n'est pas nécessairement un gage de rapidité.

Pour en terminer avec cette procédure, il n'est pas inutile d'évoquer la suggestion d'une partie de la doctrine qui a émis l'idée d'ouvrir la procédure du référé pré-contractuel à toute personne ayant qualité pour agir à l'encontre d'un acte détachable d'un contrat. Tel n'est pas notre sentiment, car il y aurait alors à redouter une multiplicité de recours qui serait de nature à paralyser l'action du juge des référés.

— La piste la plus intéressante réside dans le pouvoir d'injonction du juge (articles L. 8-2 et L. 8-3 du Code général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel [5]).

Ces dispositions législatives ne s'appliquent pas dans le cas où le juge de l'excès de pouvoir a prononcé l'annulation d'un acte détachable d'un contrat. En effet, une telle décision n'implique pas nécessairement que la collectivité publique signataire prenne une mesure d'exécution, hypothèse dans laquelle le juge peut prononcer une injonction et l'assortir éventuellement d'une astreinte.

Le sort du contrat dont un acte détachable est annulé est lié au motif d'annulation et au degré de relation existant entre l'acte détachable annulé et le contrat à l'occasion duquel a été pris cet acte détachable.

---

[5] Le Code de justice administrative, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2001, abroge les textes qu'il codifie dont le Code général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Les dispositions législatives citées seront donc répertoriées sous un nouveau numéro. Toutefois, afin de faciliter la lecture de ce texte, les articles législatifs et réglementaires cités le sont dans leur actuelle numérotation.

Il y a donc incertitude juridique en cas de l'annulation d'un acte détachable, même si deux avis du Conseil d'État [6] et les très éclairantes conclusions du commissaire du gouvernement Marcel Pochard, sous l'arrêt du Conseil d'État Sté Yacht-club de Bormes-les-Mimosas [7], ont parfaitement balisé ce problème juridique qui peut être ainsi résumé : si l'annulation de l'acte détachable est intervenue en raison d'un vice propre au contrat, ce dernier est nécessairement voué à la nullité. Si, au contraire, l'annulation de l'acte détachable est motivée par un vice propre de celui-ci, le contrat n'est pas nécessairement nul, soit parce que l'annulation est intervenue en raison d'un vice de forme qui peut être régularisé, soit parce que l'annulation de l'acte détachable n'est pas suffisamment liée au contrat lui-même pour faire rejaillir sur celui-ci l'annulation contentieuse.

Il s'ensuit que la collectivité publique, en cas d'annulation d'un acte détachable, peut soit saisir le juge du contrat afin qu'il constate sa nullité, soit résilier le contrat unilatéralement ou en accord avec le cocontractant, soit ne rien faire en laissant éventuellement au cocontractant le soin de tirer les conséquences de l'annulation de l'acte détachable, ce qui implique pour ce dernier qu'il saisisse le juge du contrat puisqu'il ne peut unilatéralement prononcer la nullité, tout en continuant à assumer l'exécution du contrat en vertu du principe de la continuité du service public.

Il y a donc là une incertitude juridique préoccupante.

Nous suggérons à cet égard que, dans la mesure où le juge de l'excès de pouvoir estime, en même temps qu'il prononce l'annulation de l'acte détachable d'un contrat, que cette annulation rejaillit sur le contrat lui-même, il ait le pouvoir d'enjoindre aux parties de saisir le juge du contrat, à défaut de résiliation de celui-ci, afin qu'il soit statué sur la constatation de la nullité dudit contrat.

On trouverait ainsi une prolongation de la jurisprudence du Conseil d'État (Époux Lopez [8]) qui est intervenue dans une hypothèse différente (l'exécution du jugement nécessitait que l'on saisisse la juridiction judiciaire, seule compétente puisqu'il s'agissait d'une vente d'immeuble), mais qui n'est pas de nature très différente de celle qui est ici examinée. Nous suggérons, même si nous avons conscience qu'une telle proposition est hardie et s'expose à la critique, que le juge de l'excès de pouvoir puisse d'office prononcer cette injonction et l'assortir éventuellement d'astreinte.

On observera à cet égard que, dans le cas du BPNL, l'arrêt du Conseil d'État est muet sur ce sujet et il ne pouvait en être autrement, compte tenu de la rédaction actuelle des articles précités L. 8-2 et L. 8-3 du Code général des

[6] 25 janvier 1989, EDCE, n° 41, p. 127 et 3 décembre 1997, AJDA 1998. 169

[7] 1er octobre 1993, AJDA 1993. 810

[8] Sect. 7 octobre 1994, Rec. p. 430

tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. En revanche, le commissaire du gouvernement Savoie avait fort bien explicité les conséquences qui découlaient, pour le contrat, de l'annulation de l'acte détachable à laquelle il concluait.

On sait, par ailleurs, que le président de la Communauté Urbaine de Lyon s'est fait autoriser à résilier le contrat, ce qui équivaut d'ailleurs à une résolution puisque la résiliation ne faisait en fait que tirer les conséquences d'une nullité inéluctable, compte tenu du motif d'annulation retenu par le Conseil d'État (absence de mise en concurrence communautaire telle que prévue par la directive européenne « Travaux » et donc insusceptible d'être régularisée).

L'extension du pouvoir du juge de l'excès de pouvoir qui est ainsi proposée est donc de nature à réduire l'incertitude juridique sur le sort du contrat lorsque la collectivité publique ne décide pas, comme ce fut le cas à Lyon, de prononcer la résiliation ou la résolution du contrat. Il va de soi que cette mesure nécessiterait une modification de la partie législative du Code de justice administrative.

2.2.2 Ouvrir plus largement le recours direct des tiers contre les contrats

En l'état de la jurisprudence, seuls les parties au contrat et le Préfet, dans le cadre du contrôle de légalité, sont recevables à demander au juge de prononcer l'annulation d'un contrat. Les tiers au contrat ne le sont pas, sauf pour les seules clauses ayant un caractère réglementaire.

L'ouverture d'un recours direct des tiers justifiant d'un intérêt à agir (par exemple les usagers ou les contribuables d'une commune) se heurte à l'objection, *a priori* raisonnable, d'un accroissement de l'insécurité juridique pesant sur les cocontractants.

Nous ne partageons pas cette opinion.

En effet, l'insécurité juridique provient bien davantage de la très large ouverture du recours pour excès de pouvoir concernant les actes détachables d'un contrat et de l'incertitude planant, en cas d'annulation de cet acte détachable sur le sort du contrat lui-même.

Nous estimons donc que l'élargissement du droit de saisine aux tiers à l'encontre des contrats présenterait plus d'avantages que d'inconvénients, car il serait de nature à réduire, sinon à supprimer, l'incertitude juridique consécutive à l'annulation d'un acte détachable du contrat. L'annulation du contrat pourrait ainsi être prononcée d'emblée par le juge sans qu'il soit besoin de le saisir, comme c'est le cas actuellement, d'une instance en constatation de la nullité du contrat et sans qu'il soit besoin pour l'administration de prononcer une résiliation unilatérale susceptible d'ouvrir un nouveau contentieux.

Toutefois, si la jurisprudence évoluait en ce sens, il conviendrait de recommander aux collectivités territoriales une politique de précaution juridique qui consisterait à procéder à l'affichage administratif des contrats de délégation de service public afin de fixer la date à laquelle les tiers ont pu avoir connaissance de la signature du contrat et d'ouvrir ainsi, le cas échéant, le délai de recours contentieux à l'encontre de ces contrats. Bien entendu, le volume de ces contrats interdit dans la pratique leur affichage exhaustif et seul un affichage de la substance des contrats, accompagné de la mention que toute personne peut obtenir copie du contrat, est susceptible d'être pratiqué (à l'image des fiches synthétiques remises aux membres des assemblées délibérantes en annexe de la délibération visant à autoriser le président à signer le contrat).

Il nous apparaît d'ailleurs que cette politique de précaution devrait être adoptée en tout état de cause même avant l'évolution jurisprudentielle que nous préconisons quant à la recevabilité des recours directs des tiers contre des contrats administratifs.

Cette évolution jurisprudentielle ne serait pas une révolution. Ne trouve-t-on pas dans la jurisprudence récente du Conseil d'État des indices qui permettent de penser que la Haute Juridiction semble disposée à franchir un tel cap ?

Outre le fait que, comme il a été dit plus haut, la jurisprudence administrative admette qu'un contrat puisse être annulé pour excès de pouvoir sur déféré préfectoral [9] et également qu'un tiers est recevable à contester devant le juge de l'excès de pouvoir les clauses d'un contrat ayant un caractère réglementaire [10], l'arrêt précité du 1er octobre 1993, Société Yacht-club international de Bormes les Mimosas, a énoncé qu'il appartenait au juge du contrat, lorsqu'il est saisi d'un litige portant sur l'exécution du contrat, d'en relever la nullité, au besoin d'office, lorsque le motif pour lequel le juge de l'excès de pouvoir a prononcé l'annulation de l'acte détachable le justifie.

Certes, dans les deux affaires des eaux de Grenoble et du BPNL, le Conseil d'État n'a pas prononcé la nullité du contrat dont il annulait par ailleurs un acte détachable, mais aux termes d'une motivation qui est loin de condamner une évolution ultérieure de la jurisprudence en faveur de la recevabilité des recours directs des tiers contre les contrats.

En effet, dans l'affaire Avrillier, le Conseil constate que les conclusions de M. Avrillier tendant à l'annulation des deux contrats en cause sont irrecevables car nouvelles en appel, tandis que dans l'arrêt Tête, le Conseil relève « *que M. Tête ne conteste pas l'irrecevabilité qui lui a été opposée par les premiers juges ; que, par suite, les moyens qu'il soulève à l'appui de ses conclusions dirigées contre ladite convention ne peuvent être accueillis* ».

[9] et ceci que le contrat soit soumis à l'obligation de transmission (Sect. 26 juillet 1991, Commune de Sainte Marie, p. 302) ou qu'il ne soit pas soumis à cette obligation (4 novembre 1994, Département de la Sarthe, Rec. tables p. 802).

[10] CE 10 juillet 1996, Cayzeele

Ne peut-on penser *a contrario* que, si les conclusions de M. Avrillier tendant à l'annulation des contrats avaient été soumises au Tribunal administratif de Grenoble et celles de M. Tête, motivées en appel contre l'irrecevabilité opposée par le Tribunal administratif de Lyon, le Conseil d'État aurait pu être enclin à admettre le recours direct contre les contrats en cause ?

D'ailleurs, la section du contentieux a rendu le 30 octobre 1998 un arrêt Ville de Lisieux, aux termes duquel « *eu égard à la nature particulière des liens qui s'établissent entre une collectivité publique et ses agents non titulaires, les contrats par lesquels il est procédé au recrutement de ces derniers sont au nombre des actes dont l'annulation peut être demandée au juge administratif par un tiers y ayant un intérêt suffisant* ».

Largement esquissée, l'évolution jurisprudentielle que nous souhaitons, à l'instar d'une partie de la doctrine et des très pertinentes conclusions du commissaire du gouvernement Stahl sous l'arrêt précité Ville de Lisieux (AJDA 30 octobre 1998, p. 376 s.), n'est toutefois pas achevée puisqu'elle vise tantôt des procédures spécifiques (déféré préfectoral), tantôt les seules clauses réglementaires des contrats, tantôt des contrats qui instaurent un lien particulier entre les cocontractants.

L'état de la réflexion nous paraît toutefois suffisamment avancé pour qu'un cap supplémentaire soit franchi avec l'admission du recours direct à l'encontre de l'ensemble des contrats. L'insécurité juridique s'en trouverait considérablement réduite puisque l'annulation du contrat, plutôt que celle de l'acte détachable, raccourcirait le très long délai qui s'écoule entre la requête en annulation de l'acte détachable et la constatation de la nullité par le juge du contrat avec souvent le détour par la procédure d'astreinte dont il a été antérieurement parlé.

Nous ne méconnaissons pas pour autant les arguments de ceux qui militent pour le maintien de la jurisprudence actuelle en arguant du risque d'une insécurité juridique liée à une éventuelle floraison de recours directs contre les contrats. Mais nous pensons que ce risque est limité :

— d'une part, parce que rien n'impose au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un recours de tiers contre un contrat, de se montrer aussi libéral qu'il l'est pour apprécier l'intérêt à agir contre un acte unilatéral ;

— en second lieu, rien n'interdirait que les motifs d'annulation des contrats soient plus restrictifs qu'en matière d'annulation des actes détachables.

Ainsi, comme le suggère le commissaire du gouvernement Stahl, on pourrait envisager que seuls puissent être retenus à l'appui de l'annulation d'un contrat des griefs d'illégalité « substantiels» ou que le juge puisse ne prononcer que des illégalités partielles assorties d'injonction pour régulariser les vices de forme qui peuvent l'être ;

— en troisième lieu, l'affichage administratif des contrats préconisé plus haut permettrait de fixer de manière indiscutable le point de départ du délai du recours contentieux à l'encontre des contrats ;

— enfin, on pourrait se rallier à la position d'une partie de la doctrine qui, à l'instar du Professeur Laurent Richer, suggère que l'élargissement du droit de saisine à l'encontre des contrats ne concerne que les requérants justifiant d'un droit lésé, comme c'est le cas pour le référé pré-contractuel.

2.3. La sécurisation des périodes critiques

- Avant l'entrée en vigueur de la loi Sapin, les collectivités territoriales avaient une forte propension à scinder en deux phases distinctes le processus des concessions de services ou de travaux publics : la désignation du futur concessionnaire pour une opération décrite très sommairement, puis, souvent deux ou trois ans après, la signature du contrat de concession après une période de mise au point de la concession, généralement confiée au futur concessionnaire.

Il en résultait deux inconvénients majeurs : cette période était davantage un moment de confrontation que de concertation entre l'entreprise et la collectivité publique. On rappellera, à cet égard, les très vifs débats qui eurent lieu au conseil de la Communauté Urbaine de Lyon à propos du choix d'une entreprise purement privée ou du recours à une société d'économie au capital de laquelle serait entré le futur concessionnaire.

Par ailleurs, la situation juridique du futur concessionnaire durant cette période de gestation était ambiguë, notamment au regard des travaux préparatoires juridiques, techniques et financiers qu'il était conduit à mener pour finaliser le projet. Les dépenses, nécessairement lourdes, ainsi exposées sont-elles à la charge de la collectivité quel que soit le sort du projet ou doit-on, en cas de contentieux, les considérer comme des dépenses commerciales à la charge du concessionnaire désigné ?

Si la réponse à cette question ne nous paraît pas faire de doute : le concessionnaire désigné, qui est explicitement chargé par l'organe délibérant de la collectivité publique de mener à bien les travaux préparatoires à la concession, agit pour le compte de la collectivité publique, il reste à surmonter une difficulté juridique : peut-on se contenter de la seule délibération désignant le concessionnaire et définissant les travaux préparatoires dont il est chargé ou doit-on conclure avec lui un marché régi par le Code des marchés publics ?

On évoquera plus loin ce problème à propos du projet de métro de l'agglomération bordelaise.

- La procédure instituée par la loi Sapin a eu pour effet de situer cette période de gestation de la délégation de service public en amont de la décision de mise en œuvre de la procédure de choix du délégataire. Cette

simplification juridique implique toutefois un profond changement de mentalité.

Ainsi :

- les collectivités publiques doivent développer une capacité d'expertise juridique et financière qui leur soit propre. On se reportera sur ce point à la contribution du Professeur Philippe Terneyre. Nous suggérons à cet égard la création d'un observatoire de la gestion déléguée qui mettrait à la disposition des décideurs des tableaux de bord et une banque de données concrètes. Sous réserve la vérification de son adéquation à une telle mission, l'Institut de la Gestion Déléguée, récemment créé et présidé par M. Marceau Long, ancien vice-président du Conseil d'État, pourrait assumer ce rôle ;

- il serait souhaitable de développer le rôle consultatif des Tribunaux administratifs afin d'assurer une meilleure prévention des contentieux ;

- il serait judicieux d'inciter les collectivités publiques à conclure, avant toute décision sur le choix de l'instrument juridique adéquat et toute définition des grandes lignes du projet soumis à la concurrence, des marchés d'études et de définition prévus par l'article 314 du Code des marchés publics afin de permettre d'éclairer les choix, notamment sur les aspects d'ingénierie juridique, technique et financière.

Tel est le parti qui a été pris par la commune de Boulogne-Billancourt pour l'opération d'urbanisme complexe à réaliser sur les 52 hectares libérés par la société Renault, et c'est seulement au vu de ces études préalables que la commune choisira l'instrument juridique adéquat (programme d'aménagement d'ensemble ou ZAC, concession d'aménagement ou régie directe).

- Après le lancement de la procédure de délégation de service public, le dialogue entre les candidats et l'autorité délégante doit être approfondi.

Ce dialogue doit d'ailleurs se poursuivre après la signature du contrat car la collectivité publique ne doit en aucun cas laisser le délégataire sans soutien face aux difficultés qui se présentent à lui, sauf à le fragiliser, ce qui serait par contrecoup préjudiciable à la collectivité publique elle-même.

On ne peut manquer, à cet égard, d'évoquer le mouvement de boycott du péage du BPNL qui a caractérisé l'ouverture partielle de l'ouvrage à l'été 1997.

On a pu penser, dans un premier temps, que la collectivité publique se cantonnait à un rôle de spectateur dans la confrontation, parfois violente, qui opposait une partie des usagers de TEO au concessionnaire. Par la suite, et après l'annulation prononcée par le Conseil d'État, la Communauté Urbaine de Lyon a pris, avec une extrême rapidité et avec la collaboration de l'État, des mesures énergiques (résiliation du contrat de concession, mise en régie provisoire de l'ouvrage, puis réouverture du boulevard périphérique après réduction des tarifs de péage) qui ont, sans aucun doute, permis de réconcilier la population avec le principe d'un ouvrage à péage destiné à désengorger et à faciliter la circulation automobile dans l'agglomération lyonnaise.

On est, en revanche, en droit de se demander si, dans le cas où le Conseil d'État aurait confirmé le jugement du Tribunal administratif de Lyon, la pérennité et la rentabilité d'un ouvrage routier à péage dans l'agglomération lyonnaise n'auraient pas été définitivement compromises, faute de concordance de vue et de coordination entre le concédant et le concessionnaire.

- L'insécurité juridique serait également sensiblement réduite par une plus grande lisibilité de la jurisprudence administrative.

Nous souhaiterions, en premier lieu, que les tribunaux administratifs renoncent au principe, dont on sait qu'il est uniquement jurisprudentiel, de l'économie de moyens. On pourrait ainsi éviter des erreurs d'interprétation de la part de cocontractants, surtout lorsque certains d'entre eux ne sont pas parties à l'instance devant le juge de l'excès de pouvoir.

L'exemple du projet de métro dans l'agglomération bordelaise est très significatif à cet égard. La Communauté Urbaine de Bordeaux avait décidé de construire un métro dans l'agglomération bordelaise par voie de concession et avait choisi le futur concessionnaire aux termes d'une délibération par laquelle elle l'avait, en outre, chargé de réaliser l'ensemble des travaux préparatoires à la signature du contrat de concession.

Le concessionnaire avait souhaité disposer d'un contrat pour ces études préparatoires, ce que la Communauté Urbaine de Bordeaux avait jugé inutile. Or, par la suite, sans doute parce que le comptable public ne pouvait régler sans contrat les sommes dues au futur concessionnaire et que celui-ci avait exposées au titre des études préalables, une nouvelle délibération est intervenue autorisant le président de la Communauté Urbaine à signer un tel contrat.

Or, le Tribunal administratif de Bordeaux annula cette délibération en se fondant sur un seul motif tiré d'un vice de forme et sans examiner les autres griefs du requérant. La Communauté Urbaine de Bordeaux délibéra à nouveau pour pallier ce vice de forme, comme elle en avait parfaitement le pouvoir. Saisi d'un recours contre cette nouvelle délibération, le Tribunal administratif annula la seconde délibération, motif pris de la violation du Code des marchés publics (commencement d'exécution du contrat avant sa notification), vice qui était déjà constitué lors de la première annulation.

Il paraît évident que si le Tribunal administratif de Bordeaux avait examiné tous les griefs d'annulation lors de son premier jugement, le cocontractant aurait cessé d'engager des frais dont le remboursement devenait aléatoire, ce qu'il n'a pu faire en présence d'un jugement qui ne relevait qu'un vice de forme susceptible d'être régularisé.

On observera d'ailleurs que notre suggestion est d'autant moins incongrue que certains tribunaux administratifs, tels que celui de Strasbourg, ont renoncé à l'économie de moyens, examinant tous les griefs comme les tribunaux y sont tenus lorsqu'ils rejettent une requête.

Par ailleurs, il serait souhaitable que soit pérennisé et renforcé le rôle du commissaire du gouvernement dont les conclusions sont extrêmement précieuses pour éclairer les parties quant aux suites à donner à un jugement ou à un arrêt.

On sait que le rôle du commissaire du gouvernement est contesté au niveau communautaire parce qu'on y a tendance à considérer comme contraire au principe du contradictoire que le commissaire du gouvernement parle en dernier sans que les parties puissent lui répondre.

À cet égard, l'institution du commissaire du gouvernement, à laquelle nous sommes personnellement très attachés, se trouve notablement confortée par l'ordonnance du 4 février 2000 de la Cour de Justice des Communautés Européennes, Emcsa, Sugar et Aruba, Aff. C-17/98, dans laquelle le juge communautaire, reprenant presque intégralement le raisonnement du Conseil d'État à propos du commissaire du gouvernement, a jugé que les avocats généraux de la Cour de Justice des Communautés Européennes sont membres de la Cour, ne relèvent d'aucune autorité et ne sont pas chargés de la défense d'intérêts, mais contribuent de l'intérieur à l'exercice de la mission de la Cour.[11]

L'ordonnance estime que, dans ces conditions, les conclusions de l'avocat général ouvrent la phase du délibéré et ne constituent pas un avis donné par une instance extérieure à la formation de jugement qui pourrait, dans un tel cas, être contesté par les parties en vertu du respect du principe du contradictoire ou de « l'égalité des armes ».

Nous voyons toutefois dans cette formulation un danger qui pourrait conduire le juge communautaire à considérer que les conclusions du commissaire du gouvernement sont une phase du délibéré, auquel cas il n'est pas évident qu'elles puissent être communiquées aux parties [12]. Or, nous estimons précisément qu'il serait nécessaire que les conclusions du commissaire du gouvernement soient systématiquement communiquées aux parties à leur demande, ne serait-ce que sous une forme synthétique.

En revanche, nous ne suivrons pas la suggestion de certains praticiens du droit qui souhaiteraient que les conclusions du commissaire du gouvernement soient communiquées aux parties avant l'audience afin qu'elles puissent y répondre. Dans un tel cas, en effet, le respect de la règle du contradictoire risquerait de multiplier observations en réponse, en réplique ou en duplique, retardant ainsi le prononcé des jugements ou des arrêts alors que nous avons précédemment exposé que les délais de jugement sont une des causes majeures de l'insécurité juridique.

---

[11] Europe, Éditions du Jurisclasseur, avril 2000, pp. 8 et 9, note D. Simon

[12] Nos inquiétudes sont d'autant plus vives que la Cour de Justice des Communautés Européennes doit se prononcer sur ce point en janvier 2001 dans une affaire qui est actuellement en délibéré.

- L'hypothèse de l'annulation de l'acte détachable.

On ne reviendra pas sur les difficultés posées par l'effet de l'annulation d'un acte détachable sur le contrat lui-même qui a été largement développé plus haut.

Nous souhaitons, en revanche, insister sur la possibilité qu'utilisent trop rarement les collectivités territoriales d'avoir recours, pour concilier le principe de la continuité du service public avec l'incertitude juridique née de l'annulation d'un acte détachable, à des contrats intérimaires qui peuvent être conclus de gré à gré avec le délégataire du service public et auxquels la collectivité publique pourrait unilatéralement mettre fin (sous la seule réserve d'un bref préavis) dès que la situation juridique du contrat serait clarifiée.

Cette notion de contrat intérimaire n'est pas inconnue de la jurisprudence administrative, mais elle mériterait, à notre sens, d'être intégrée dans le Code des marchés publics, ne serait-ce que pour éviter certaines difficultés juridiques rencontrées à Lyon comme la reprise immédiate par une collectivité publique exploitant en régie de personnels employés par le concessionnaire sous statut de droit privé.

Enfin, mais ce point a été largement développé dans des interventions précédentes, on doit inciter les parties au contrat à utiliser davantage que ce n'est le cas aujourd'hui la procédure de conciliation juridictionnelle qui a fait ses preuves dans le dossier TEO et qui, curieusement, n'est même pas évoquée dans certains traités, comme le manuel des contrats administratifs du Professeur Laurent Richer, pourtant extrêmement complet.

On sait que la possibilité de concilier est prévue par le Code général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel dans son article L. 3, mais dans des termes extrêmement laconiques (« Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation ») et qu'aucun décret d'application n'est venu préciser cette disposition législative.

Nous ne pensons pas pour autant qu'il faille compléter les dispositions actuelles par un texte législatif ou réglementaire, car la souplesse de la conciliation juridictionnelle est sans aucun doute son meilleur gage de succès, surtout dès lors que le juge a la possibilité, parallèlement à la procédure de conciliation, et pour éclairer l'avis que rendra le conciliateur, d'ordonner des mesures d'expertise selon la procédure du droit commun. Tout au plus peut-on suggérer qu'il soit précisé dans le Code de justice administrative que toute intervention volontaire ou forcée d'un tiers à la procédure de conciliation est impossible puisqu'il ne s'agit que de rapprocher les points de vue des parties au contrat.

Bien entendu, la réussite de la conciliation, c'est-à-dire la transaction entre les parties au contrat, ne met pas fin à l'insécurité juridique puisque sont recevables, sur le fondement de la jurisprudence Mergui, les recours à l'encontre de la délibération qui autorise l'exécutif de la collectivité territoriale à signer le contrat de transaction.

2.4. Limiter la rétroactivité de la jurisprudence

Nous avons suffisamment insisté, pour qu'il soit nécessaire de s'y étendre à nouveau, sur le fait que la rétroactivité de la jurisprudence administrative était une des principales causes de l'insécurité juridique, surtout lorsque l'arrêt qui met fin à une affaire intervient très longtemps après la signature du contrat et même souvent après que l'ouvrage concédé ait été entièrement construit et ait commencé à être exploité.

Il nous paraît donc judicieux de limiter dans le temps les effets d'une telle rétroactivité.

Si tel n'est pas le cas aujourd'hui en droit français, il en va autrement en droit communautaire puisqu'il arrive fréquemment que la Cour de Justice des Communautés Européennes mentionne la date jusqu'à laquelle une juridiction interne peut remonter pour tirer les conséquences d'une décision du juge communautaire. Il en va ainsi notamment en matière fiscale et en matière sociale.

Toutefois, cette limitation dans le temps de la rétroactivité des jugements n'est pas systématique puisque la Cour de Justice des Communautés Européennes n'en a pas fait usage dans un arrêt récent où elle a tranché l'importantissime question de la déductibilité des frais de repas au regard de la TVA ...

Quoi qu'il en soit, il nous apparaît que la juridiction administrative française devrait s'inspirer de cette jurisprudence communautaire qui va dans le sens, souhaitable à notre avis, de l'extension des pouvoirs du juge.

Notre proposition ne nous semble pas iconoclaste puisqu'elle se situe dans un courant actuel qui vise à renforcer les pouvoirs du juge sur ses propres décisions.

Qui aurait songé il y a une quinzaine d'années que le juge aurait à se prononcer sur l'exécution de ses propres décisions, ouvrir à cet effet des instances spécifiques et prononcer des mesures telles que des injonctions ou des astreintes ?

Quant à la limitation dans le temps, pour les actes individuels, des effets de décisions juridictionnelles décelant des vices anciens ou de l'illégalité d'actes réglementaires servant de support à ces actes individuels, le législateur a déjà ouvert la voie puisque, aux termes de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, l'illégalité d'un document d'urbanisme pour certains vices de forme ou de procédure ne peut plus être invoquée par la voie de l'exception (par exemple dans le cadre d'un contentieux relatif à un permis de construire) après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

On se trouverait ainsi, si l'on nous suivait, dans une situation où le juge édicterait lui-même une prescription pour la contestation des actes individuels

tout en se réservant la possibilité de sanctionner des actes d'exécution pris sur le fondement de décisions illégales.

La vertu purificatrice de la jurisprudence administrative n'en serait dès lors que très modestement affectée.

3° partie
Le partenariat public privé et les rationalités économiques et financières

Résumés de la 3ème partie

Alain Bonnafous, Introduction

Patrick Vandevoorde - Le partage des risques dans un montage de concession

Maurice Nussenbaum - L'incidence de la structure de financement de TEO sur les coûts de financement

Olivier Lezies - Caroline CHABROL - La subvention d'investissement dans une concession en financement de projet

Philippe Rochefort - Les critères des établissements financiers

Résumés

Patrick Vandevoorde - Le partage des risques dans un montage de concession

Le recours à la délégation de service public via la concession trouve son origine dans l'idée de partage des risques. Plus précisément, face à des risques qu'elle connaît mal et ne saurait pas traiter, la collectivité publique s'adresse à des professionnels de ces questions. Mais si le partage des risques est ainsi au cœur du principe de concession, il ne peut être pertinent que si les domaines de compétences et les responsabilités de chacun sont bien définis.

Maurice Nussenbaum – L'incidence de la structure de financement de TEO sur les coûts de financement

Dans le cas de TEO, la concession a été faite à une société (SCBPNL) dans le cadre de la technique particulière du « financement de projet ». Cette logique de long terme se traduit par une forme spécifique de partage des risques, qui visait ici à dégager la Communauté urbaine de tout engagement résultant d'un dépassement du coût des travaux et d'un déficit d'exploitation. Cela a conduit à une structure de financement très spécifique mêlant actionnaires et crédits bancaires, et a nécessité également une subvention de la collectivité publique.

Olivier Lezies - Caroline CHABROL - La subvention d'investissement dans une concession en financement de projet

La subvention publique se présente comme un solde qui vient compenser le fait que la rentabilité anticipée du projet ne permet pas de rémunérer l'ensemble des capitaux nécessaires à sa mise en oœuvre. Si le principe de cette subvention est simple, la détermination précise de son montant est une opération complexe. En détailler les étapes conduit à s'interroger sur la pertinence d'un tel système quand la subvention devient importante.

Philippe Rochefort - Les critères des établissements financiers

La délégation de service public ne signifie pas que la collectivité publique va se décharger sur le concessionnaire de toute responsabilité. Elle doit tout au contraire acquérir des compétences précises pour négocier en toute connaissance de cause. En connaissant bien les critères des établissements financiers, les collectivités publiques pourront jouer un rôle actif aidant à préciser l'utilité sociale du projet, la répartition des risques et les règles du jeu.

Le partenariat public - privé et les rationalités économiques et financières Introduction

Alain Bonnafous, Professeur, Laboratoire d'Economie des Transports, Directeur de l'ISH

Le premier attrait intuitivement reconnu à l'intervention d'un partenaire privé pour le financement, la réalisation et l'exploitation d'un équipement collectif tient au soulagement que cette intervention peut apporter aux finances publiques. Le premier mérite des contributions qui alimentent cette session est de montrer que les choses ne sont pas aussi simples.

Rentabilité des projets et besoin de financement public

Les abaques[1] représentés sur le graphique ci-après en donnent une première illustration mais ils appellent quelques explications avant d'être commentés. Ils correspondent à un projet type impliquant un investissement de montant C, supposé réalisé sur une durée d, qui représente un nombre d'années au cours desquelles les dépenses sont supposées également réparties. A la mise en service, le bénéfice dégagé par l'exploitation du projet est noté a et il est supposé croître annuellement d'un montant b.

Cela correspond à une chronique stylisée, mais somme toute classique, des coûts et avantages. Si la mise en service est supposée réalisée à la date $t = 0$, la dépense annuelle entre les dates $-d$ et 0 est de C/d. A partir de la mise en service, le bénéfice dégagé est supposé de la forme $(a+b.t)$.

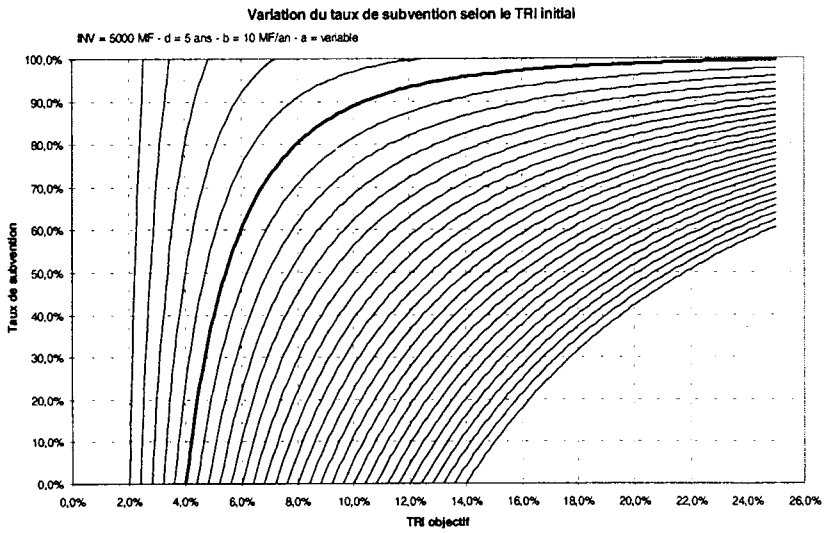
Le taux de rentabilité interne du projet (TRI), c'est à dire le taux d'actualisation qui annule sa valeur actualisée nette (VAN), est alors une

[1] Ces abaques résultent d'une généralisation mathématique d'une analyse de ces problèmes de financement que j'ai proposée en m'appuyant sur un cas particulier dans « *Infrastructures publiques et financement privé : le paradoxe de la rentabilité financière* », Revue d'Economie Financière N°51, janvier 1999.

fonction, aisée à établir, des quatre paramètres C,d, α et b. Il est clairement inhérent aux caractéristiques économiques du projet. Il est à comparer au taux de rentabilité qu'un opérateur privé est en droit d'escompter.

Prenons le cas d'un opérateur qui peut obtenir un financement de long terme à un taux réel de l'ordre de 4 %. Il n'établira pas à moins de 12 % le « TRI objectif »à partir duquel il décidera d'investir. Cet écart, de l'ordre de huit points, est réputé couvrir, d'une part, les risques de prévision ou d'accidents conjoncturels et , d'autre part, le profit que doit dégager l'opération.

La différence entre le TRI du projet et ce TRI objectif peut être, bien entendu, comblée par une part de financement public. C'est cette part, exprimée en pourcentage du coût C, qui est représentée sur nos abaques : chaque courbe correspond à une valeur particulière du TRI du projet[2] (qui se lit sur l'axe des abscisses) et représente la relation entre le taux de subvention et le TRI objectif pour l'opérateur.



Le moins que l'on puisse dire de ces silhouettes, c'est qu'elles peuvent être déterminantes pour la rationalité économique et financière des acteurs.

Il est bien normal que le besoin de subvention soit une fonction croissante du taux de rendement interne qu'il s'agit d'assurer à l'opérateur. La pente de la

2 Dans le cas particulier de ce graphique, des valeurs de C, d et b ont été fixées et, pour faire varier le TRI du projet avec un pas de 0,2 %, une valeur de α est chaque fois calculée. On peut évidemment s'amuser différemment, par exemple en jouant sur des variations de d

courbe est, en outre, fortement décroissante, ce qui est plus contre-intuitif. Cela signifie, en particulier lorsque les TRI du projet sont modestes, que les premiers écarts avec le TRI visé sont très coûteux : dans le cas d'un projet dont le TRI initial est de 4 % (courbe en gras sur le graphique) un écart de deux points entre ces deux valeurs implique un besoin de financement public du projet qui représente 60 % de son coût. Ce besoin passe à 80 % pour atteindre un TRI de 8 %, qui correspond, par exemple à la rentabilité garantie à la SNCF dans un précédent Contrat de Plan.

Cette première observation nous suggère que *l'effet de levier du financement public sur le rythme des investissements sera d'autant plus puissant que seront choisis prioritairement les projets, s'ils existent, dont le TRI est très proche du TRI visé.* Le choix d'un opérateur privé serait, dans ce cas, très coûteux à moins que le TRI de l'opération soit significativement relevé par une efficacité sensiblement supérieure de la gestion privée par rapport à celle d'un établissement public. Mais il s'agit là d'un aspect du problème que nous ne traitons pas vraiment dans ce colloque.

Le paradoxe de la rentabilité financière

Il y a cependant une deuxième conséquence à la forme de la courbe et en particulier à sa pente décroissante. En effet, plus le TRI de l'opération est faible par rapport au TRI visé, plus le coût marginal pour les finances publiques d'un accroissement de ce TRI visé est faible : c'est ainsi que dans le cas du TRI initial à 4 %, le passage de 8 à 12 % du TRI visé représente un accroissement de la contribution publique de moins de 14 % du coût du projet ; le passage de 12 à 14 % implique une contribution supplémentaire de moins de 2 % du coût total.

On aboutit donc à cet étonnant paradoxe selon lequel le différentiel de coût pour la collectivité qui recourt à un opérateur privé s'estompe pour les projets de faible rentabilité financière.

Ainsi, sous la réserve d'une faible différence entre les efficacités respectives des deux types d'opérateurs, nous pouvons retenir que le recours à un acteur public se justifie pour les projets à forte rentabilité financière, alors que le recours à un acteur privé peut avoir des avantages qui seraient peu amputés par des subventions accrues pour des projets de faible rentabilité financière.

Ce paradoxe de la rentabilité financière peut justifier le regain du thème du partenariat public-privé à un moment où, le plus souvent, restent à construire des infrastructures qui ont des rentabilités financières moins attrayantes que par le passé.

Pour aller un peu plus loin

Les quelques éléments qui précèdent n'ont d'autre ambition que de situer un problème complexe et, surtout, de le débarrasser de quelques illusions avant d'entrer dans le vif du sujet.

La première question vive est celle du partage des risques que pose Patrick VANDEVOORDE. Il en décrit la diversité et pose les conditions d'un dispositif efficace. Maurice NUSSENBAUM reprend cette question du partage des risques et de sa relation avec le choix d'une technique de financement à long terme. Il introduit ainsi le TRI requis par les actionnaires, évoqué ci-dessus, et montre comment il peut peser sur les techniques de financement. Ce financement respecte des contraintes structurelles et juridiques complexes qui vont impliquer des « coûts d'agence ». Se pose ainsi de manière complète la question de la structure organisationnelle efficiente, c'est à dire qui, au total, minimise les coûts.

Olivier LEZIES et Caroline CHABROL reviennent sur le besoin de financement public dans une logique de concession en analysant les déterminants de ce besoin. Ils montrent ensuite que la formule de la subvention d'investissement n'est pas toujours la mieux adaptée à un traitement optimisé du risque, ce qui les conduit à explorer d'autres formes de concours financiers publics.

Philippe ROCHEFORT, enfin, présente le point de vue des partenaires financiers qui peuvent intervenir comme prêteurs ou comme investisseurs. On y retrouve évidemment la question du partage du risque, mais dans les regards croisés du prêteur et de l'actionnaire.

Le partage des risques dans un montage de concession

Patrick Vandevoorde - Directeur Général - SCET

1 – Partage des risques : négation du principe de la concession ou caractéristique essentielle de la concession ?

Chacun garde en tête quelques souvenirs de ses cours de droit administratif, plus ou moins précis en fonction de leur ancienneté et de l'assiduité avec laquelle ils ont été suivis, plus ou moins transformés par le prisme de l'expérience personnelle. Mais subsiste la notion selon laquelle la concession est un contrat par lequel le concessionnaire réalise un ouvrage public et exploite un service public "à ses risques et périls".

Cette notion de "risques et périls" paraît écarter, par son énoncé même, celle de "partage des risques" qui serait antinomique avec la concession. Une réponse parfois formulée est que la période actuelle ne permettrait plus la pratique de véritables concessions, et génère des "montages concessifs" qui, pour garder certains traits des contrats qu'a connu l'âge d'or des concessions, n'en dénaturent pas moins certains principes essentiels.

Force est de constater que ce soi-disant âge d'or n'a en fait jamais existé. La concession est une forme extrêmement ancienne d'exercice du service public (pendant longtemps c'en fut même le cadre normal et quasi exclusif) et a toujours connu une forme de partage des risques. Aujourd'hui, autant qu'hier, le partage des risques ne signifie pas absence de risques pour le concessionnaire et les exemples existent, dans de nombreux domaines, où l'échec d'une concession a entraîné des conséquences très lourdes pour la puissance publique mais aussi pour le concessionnaire et ses partenaires.

On peut même se demander si le partage des risques, loin d'en constituer une dénaturation, n'est pas un élément constitutif de l'essence même de la concession.

1.1 - Le partenariat public-privé ...

La concession est un cas d'application du partenariat public-privé, c'est à dire un montage visant à associer la sauvegarde de l'intérêt général avec l'efficacité de la gestion privée.

Par partenariat public-privé, on entend souvent intervention des collectivités publiques dans le domaine économique et social par l'intervention de sociétés d'économie mixte.

Ce partenariat, qui se traduit par des liens capitalistiques, même s'il est aujourd'hui très développé dans certains domaines (aménagement urbain, transport ...), est en fait assez récent : par opposition au principe de la délégation, il est la résultante du développement des administrations et des régies (le "socialisme municipal" du début du siècle) et de la situation issue des deux guerres mondiales qui ont conduit les collectivités à intervenir dans le domaine économique (décrets-lois de Poincaré de 1926 et lois du 20 mai 1955).

Le partenariat public-privé est beaucoup plus ancien, mais il s'est exercé pendant de nombreux siècles exclusivement sous la forme contractuelle :

- sous l'ancien régime et depuis le moyen-âge, tout est délégation et les services publics apparaissent dans un cadre systématiquement concessionnaire. Un des exemples caractéristiques est le développement des canaux en France aux XVIIème et XVIIIème siècles,
- au XIXème siècle sont inventés tous les types possibles de montages reposant sur le principe de la concession avec généralement aides de l'Etat (garanties d'emprunt, subventions en capital, prêts de longue durée, concession à "paiement public"...) et corrélativement partage du résultat. Le procédé se répand dans toute l'Europe et c'est sur lui que repose la réalisation d'un ensemble considérable d'infrastructures, notamment de transport (chemins de fer, tramways...),
- la concession au XXème siècle connaît un recul marqué pendant plusieurs décennies, dans certains domaines au moins, jusqu'à disparaître quasi totalement dans certains pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Elle connaît un retour certain depuis les années 80, avec les adaptations liées au contexte économique et juridique actuel.

C'est cette forme de partenariat, qui allie les préoccupations du service public avec les règles de la gestion privée dans le cadre d'un contrat, qui est ci-après examinée. Pour être d'origine fort ancienne, elle n'en demeure pas moins d'actualité et son concept, par sa simplicité même, s'avère fécond et toujours présent.

1.2 - ... et ses conséquences sur le partage des risques

a) Par essence même, le partenariat public-privé ne constitue pas une activité économique ordinaire, il s'agit d'économie mixte au sens premier du terme :

- le concessionnaire, personne privée, dispose généralement de prérogatives de puissance publique, exorbitantes du droit commun, qui n'en font pas un acteur économique banal,
- à l'inverse l'autorité concédante, puissance publique, dispose de droits d'intervention (consistance du service, tarification ...) qui ont une incidence certaine sur les résultats économiques de l'activité auxquels ils sont imposés.

Ces caractéristiques font que le service public concédé est le résultat de l'action combinée du concédant et du concessionnaire. Le contrat peut clarifier les conditions du partenariat ainsi créé, mais non supprimer le fait qu'il existe, puisqu'il est à la base même de son existence. Ce partenariat se retrouve nécessairement, si le contrat et équilibré est cohérent, au niveau des résultats et de la manière d'assumer les risques.

b) Le contrat de partenariat est borné dans son étendue géographique et dans le temps.

Privé des possibilités de compensation qu'apporte à une activité économique classique les perspectives de croissance de son champ d'intervention et de retour d'investissement sur une durée non prédéterminée, le contrat se doit de trouver en son sein les réponses à deux questions essentielles qui conditionnent l'intervention de partenaire privé :

- la rentabilité de la construction de l'ouvrage public et du fonctionnement du service en "mode nominal",
- la gestion des écarts entre prévisions et réalisations en "mode dégradé", c'est à dire le partage et le portage des risques.

Ceux-ci se retrouvent donc, explicitement ou implicitement, au cœur même du partenariat public-privé et du contrat qui le concrétise.

2 – Le cas particuliers des transports urbains

2.1 Un élément essentiel de la gestion de la cité...

Le transport urbain, collectif ou individuel, n'est pas une fin en soi. A la différence d'autres services publics, il ne vaut que par les activités qu'il permet d'accomplir; mais, et c'est une caractéristique du fait urbain, il est une condition *sine qua non* de l'existence même de ces activités (économiques, culturelles, sociales, d'enseignement, de loisirs ...).

C'est donc le support du développement et de l'équilibre de la cité, une condition indispensable au succès des politiques urbaines notamment de :

- développement économique,

- gestion sociale,
- protection de l'environnement,
- amélioration du cadre urbain.

C'est en fonction de leur impact général au moins autant que de leur "efficacité transport" que sont conçues les grandes opérations dans ce domaine.

2.2 ... qui présente des caractères spécifiques

• par l'importance des financements nécessaires, qu'il s'agisse de l'investissement (chaque projet se mesure en milliards de francs) ou du fonctionnement,

• par les techniques très spécialisées mises en œuvre (équipements spécifiques, automatismes, travaux souterrains le cas échéant ...),

• par les conséquences immédiates et importantes des aléas que ce soit au niveau :

- de la construction (fort impact humain, matériel et médiatique du fait du site urbain dense des chantiers),
- du fonctionnement (c'est toute la vie de l'agglomération qui est immédiatement affectée),
- du financement (tout dépassement des coûts représente très vite un pourcentage élevé du budget annuel des collectivités concernées).

2.3 Un domaine traditionnel du partenariat public-privé

Depuis l'édit de 1662 instituant le service des carrosses à Paris, le transport public urbain constitue un exemple fécond du partenariat public-privé. Celui-ci se manifeste :

• soit par l'intervention de sociétés d'économie mixte exploitantes de réseaux, avec un développement important depuis trois décennies,

• soit sous forme contractuelle, par l'intermédiaire de concessions ou de montages complexes. C'est ainsi que furent créés la quasi-totalité des réseaux de tramway à la fin du XIXème siècle ; après être tombée en désuétude pendant une grande partie du XXème siècle, cette organisation connaît un renouveau depuis une dizaine d'années.

3 – les risques à assumer

Les risques en cause seront illustrés par quelques exemples : TEO bien sûr, mais aussi le métro de Toulouse, Orlyval, et le tunnel sous la Manche. Dans tous ces cas, on gardera présent à l'esprit que les commentaires aujourd'hui formulés le sont à la lumière de ce qui s'est effectivement produit, élément dont ne

disposaient évidemment pas les rédacteurs des contrats ("il est plus facile de prévoir le passé que l'avenir").

On se gardera donc de porter des jugements définitifs sur certaines clauses contractuelles uniquement en fonction des effets qu'elles ont produit dans un cas spécifique :

- ce n'est pas parce qu'un risque ne s'est pas réalisé qu'il n'existait pas,
- ce n'est pas parce qu'une clause abusive n'a pas donné les résultats escomptés qu'elle n'était pas abusive.

3.1 - Risques techniques

Ils sont liés à la construction de l'ouvrage, mais aussi à sa pérennité, à sa maintenabilité et à son exploitabilité. L'ampleur des risques est en général appréhendable mais :

- peut être élevée en cas de travaux souterrains toujours soumis à de forts aléas (TEO, Eurotunnel) ou de "projets prototypes" ayant recours à des innovations technologiques (Eurotunnel).
- peut représenter des montants de plusieurs fois le capital de la société concessionnaire et est donc de nature , en fonction de leur réalisation ou non, à assurer dès la phase de construction le succès (métro de Toulouse) ou l'échec (Eurotunnel) financier du montage.

3.2 - Risques commerciaux

Les recettes commerciales constituent généralement les seules ressources du projet, leur prévision constitue donc un élément essentiel de la solidité du montage.

Les modèles de simulation fourniront un moyen efficace pour effectuer des tests de sensibilité, pour autant que l'on soit dans leur domaine de validité et que les données d'entrée soient pertinentes. L'expérience montre que l'on peut sortir de ce cadre sans en avoir conscience et il existe des exemples où les écarts entre prévision et réalisation sont dans un rapport de un à trois (TEO, Orlyval), pouvant conduire à la faillite de la concession en quelques mois (Orlyval).

Ce risque est particulièrement important

- s'il n'existe pas de cas de référence analogue (le péage urbain dans le cas de TEO)
- si la concession porte sur une liaison unique (Orlyval) et non sur un réseau ayant déjà l'acquit d'une clientèle existante (métro de Toulouse).

Le "*worst case*" des études financières ne devrait pas être recherché en faisant varier de quelques pour-cent les différents paramètres, mais en se posant la question "que se passe-t'il si ma base de raisonnement est erronée ?"

3.3 - Risques financiers

Ils sont traités dans l'exposé de Maurice Nussenbaum et ne seront donc pas développés ici.

Il convient toutefois de garder en mémoire que, sur la durée, et en période de taux d'intérêt élevés les frais financiers peuvent représenter un montant total de l'ordre de grandeur du coût d'investissement. Il ne s'agit donc en rien d'une question accessoire.

3.4 - Risques juridiques

Ils peuvent concerner l'existence même du contrat, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour le dénouement de la situation ainsi créée. TEO constitue à cet égard un exemple riche d'enseignements. Mais ils peuvent aussi être plus sectoriels et, sans remettre en cause l'existence du contrat, créer un contexte nouveau pour son exécution. Toujours dans le cas de TEO, si la concession s'était poursuivie, les conséquences de l'annulation par le juge administratif du rétrécissement du boulevard Bonnevay n'auraient pas été simples à traiter et auraient créé un point de conflit entre concédant et concessionnaire.

3.5 - Risques politiques

Ils sont généralement pris en compte dans les contrats à l'export par l'intermédiaire d'un "risque pays", lié à sa situation géopolitique, à ses pratiques juridiques, à sa stabilité politique ...

Ils ne sont pour autant pas à négliger pour un contrat français où, sur la durée,

- le contexte général ambiant peut évoluer (les années récentes ont mis l'accent sur la nécessité de transparence plus que la période précédente marquée par le primat de l'efficacité économique).
- un contexte local spécifique lié à des considérations politiques ou à l'acceptation sociale du projet peut venir perturber les relations de partenariat entre concessionnaire et concédant.

A titre d'exemple :

- sur TEO, la confiance entre les deux partenaires n'était certainement pas la même à l'époque du lancement des travaux et dans les mois suivant la mise en service, compte tenu notamment des réactions de la population,
- la résiliation de la concession du métro de Toulouse est autant due à des considérations de politique locale qu'à des raisons financières.

La notion de risque politique doit être prise dans son acception large et incorpore le risque sur les réactions de la population au projet et au montage

(acceptabilité sociale du péage urbain par exemple), auxquelles l'autorité concédante qui est aussi pouvoir politique local ne peut être indifférente.

3.6 - Risque "d'assemblage"

Il est souvent oublié, mais ce n'est pas parce que tous les aspects d'un projet ont été traités, les risques analysés et maîtrisés, que leur assemblage conduit à un ensemble cohérent et efficace.

L'entité concessionnaire est généralement une société *ad hoc*, créée avec des partenaires multiples, regroupant des responsables et des personnels d'origines différentes.

Quelles que soient leurs qualités intrinsèques, le risque est celui de la capacité à leur donner une culture et des objectifs communs, à effectuer un réel management de projet.

Cela peut être d'autant plus difficiles que :

- les partenaires réunis au capital ont des enjeux et des risques différents : l'actionnaire entreprise est aussi titulaire d'un contrat de travaux, l'actionnaire banquier est aussi souvent prêteur, ...
- que le montage n'est pas également protecteur pour les différentes catégories de partenaires et que la durée pendant laquelle ils sont exposés au risque n'est pas la même.

4 – Les enjeux et les contraintes

Dès qu'un projet important émerge en transport urbain, se pose la question du montage selon lequel il sera financé, réalisé, exploité.

Certes, quand la collectivité maître d'ouvrage dispose d'une capacité technique et d'une surface financière telles que ces projets, malgré leurs spécificités, deviennent des investissements "ordinaires", elle peut conduire suivant les règles habituelles leur financement, leur dévolution, leur réalisation, leur gestion.

Toutefois, le plus souvent et même pour des autorités publiques importantes, les enjeux rendent souhaitable, voire indispensable , l'adoption d'un montage spécifique.

De sa pertinence dépendront :

- la qualité de l'ouvrage et du service public offert aux habitants,
- la manière dont le chantier sera conduit et son acceptation par les riverains,
- la maîtrise des conséquences financières.

4.1 - Les enjeux

Ils ont trait à trois domaines bien distincts mais ont tous une importance égale dans le succès de l'opération :

• **l'impact urbain du projet** : c'est la finalité même du projet. Cet enjeu est surtout fort à l'étape de la définition du programme, qui est du ressort du maître d'ouvrage. Pour autant, cette préoccupation doit rester présente tout au long des phases d'études, de réalisation et d'exploitation car le meilleur programme peut ne pas aboutir aux résultats escomptés si sa mise en œuvre oublie ou s'écarte des objectifs fondamentaux.

Ce sera le rôle du maître d'ouvrage de traduire ces objectifs en clauses fonctionnelles et de vérifier leur respect, celui des partenaires techniques de les décliner en actions opérationnelles (ce qui suppose que, dans leurs compétences, ils disposent de cette sensibilité au fait urbain).

• **l'exploitabilité des ouvrages et équipements** : l'ouvrage n'apporte pas de service en lui-même (si ce n'est l'impact économique du chantier, important certes, mais qui n'est pas la finalité première de l'opération) ; son efficacité résulte de son exploitation et c'est en fonction de cela que sa conception doit être conduite.

Cela a deux conséquences :

- au plan technique, les options doivent être arrêtées en vue non seulement des dispositions constructives et des performances à la mise en service, mais aussi de la pérennité des ouvrages, du maintien dans le temps des performances, et des conséquences des options techniques sur la facilité, la sécurité et l'efficacité de la maintenance et de l'exploitation,

- au plan économique, il faut toujours intégrer dans le bilan la phase d'exploitation et les meilleurs arbitrages entre investissement et exploitation ne sont pas toujours ceux qui privilégient le court terme.

• **la maîtrise des coûts** : compte tenu de l'importance des sommes mises en jeu, une dérive peut rapidement avoir un impact fort sur les finances de la collectivité et affecter très sensiblement l'équilibre de son budget et/ou les autres programmes qu'elle a en charge.

La maîtrise des coûts suppose bien sûr d'adopter un montage permettant de reporter tout ou partie des aléas sur des partenaires autres que le maître d'ouvrage et de choisir ceux-ci en fonction de leur capacité à maîtriser ou, à défaut, à assumer les risques. Mais elle suppose aussi que le maître d'ouvrage ne modifie pas le programme, une fois celui-ci fixé, et ne soit pas lui-même en défaut dans l'exercice des responsabilités qu'il a conservées.

• **le succès commercial** : c'est la condition de la viabilité économique du montage. Il repose sur la maîtrise des coûts d'exploitation mais surtout sur la bonne appréciation de la clientèle potentielle et de son consentement à payer le service qui est proposé.

Il est vain d'espérer fonder la réussite sur une clientèle captive (elle ne l'est jamais totalement) ou sur une contrainte imposant l'utilisation de l'ouvrage ou du service concédé : les alternatives existent presque toujours en milieu urbain ; l'impact d'image négatif et la pression sociale ont tôt fait d'annuler ces artifices.

4.2 - Les contraintes

Les unes sont liées aux notions mêmes de milieu urbain et de service public, les autres sont spécifiques au domaine des transports. Les plus importantes sont les suivantes :

• **la durée de vie de l'ouvrage** : il est conçu pour être exploité pendant une très longue période. Cela a des conséquences :

- sur la conception de l'ouvrage : il est nécessaire d'anticiper sur les évolutions de la ville, des technologies et des conditions économiques. Compte tenu des incertitudes que cela comporte, l'adaptabilité devra autant que faire se peut être recherchée,

- sur la qualité attendue de la réalisation : elle peut être atteinte soit (cas de la maîtrise d'ouvrage publique) en fixant des critères de réception sévères vis à vis des constructeurs (mais ils ne sont souvent faciles ni à déterminer ni à vérifier) , soit en chargeant le responsable de la construction d'exploiter, ou au moins de maintenir, les ouvrages et les équipements, de sorte que ce soit lui qui supporte les conséquences des éventuels défauts de réalisation comme le permet un montage concessif.

• **les interfaces sont nombreuses** : elles nécessitent de bien définir les responsabilités des différents acteurs car le mauvais traitement des interfaces est souvent l'origine des dérives ou de l'inefficacité des opérations.

On peut notamment citer les interfaces :

- entre le projet et le reste du domaine urbain,

- entre les infrastructures et les équipements,

- entre l'investissement et l'exploitation.

C'est au maître d'ouvrage qu'il revient d'assurer la responsabilité du règlement des interfaces entre différent acteurs ; c'est bien sûr lui qui supportera les conséquences des éventuels aléas en la matière.

Aucun montage ne supprime totalement ces interfaces (car le champ du partenariat est nécessairement circonscrit) et certaines sont par essence du ressort du maître d'ouvrage public (interface entre le transport et la ville par exemple). On peut en revanche en limiter le nombre, notamment pour celles qui nécessitent une technicité dont ne dispose pas nécessairement le maître d'ouvrage public ou qui ont un impact financier qu'il ne souhaite pas supporter.

• **les conditions de l'équilibre et de la rationalité économique ne sont pas nécessairement remplies**

- les recettes d'exploitation peuvent être insuffisantes pour couvrir l'amortissement de l'investissement voire les dépenses de fonctionnement (cas d'un réseau de transport en commun) ce qui amène nécessairement un apport de financements publics,

- les tarifs qui sont un des leviers essentiels des ajustements économique sont encadrés.

• **l'efficacité technique et économique ne suffit pas** : il faut que soient aussi réunies les conditions d'une acceptabilité sociale et politique.

4.3 - Les motivations

Les motivations sont de toute évidence différentes pour les deux parties :

• pour la puissance publique, il s'agit :

- de s'appuyer sur des compétences extérieures pour gérer des difficultés (techniques ou de montage d'opération) qu'elle ne maîtriserait pas seule,

- de débudgétiser le financement de l'opération (même si c'est surtout un effet d'affichage : le montage en concession ne saurait à lui seul rendre rentable un projet qui ne l'est pas, les engagements financiers sont simplement d'une autre nature ou différés dans le temps),

- de bénéficier de l'efficacité du management privé dans la conduite du projet, le respect des coûts et des délais (il s'agit souvent de l'apport le plus bénéfique du montage),

- d'obtenir des garanties de limitation du risque, en quelque sorte de s'assurer contre certains aléas,

- de simplifier le processus de décision (si cela est vrai au plan des procédures administratives, cela ne dispense toutefois en rien du débat public et politique sur le projet et le montage : le déficit d'explication et de concertation finit toujours par ressortir et être "payé", souvent au moment le moins opportun).

• pour le partenaire privé, il s'agit :

- d'exprimer ses compétences, ses capacités d'initiative et d'innovation dans un contexte moins contraint que celui d'un marché public classique, au champ plus étroit,

- de rechercher des prestations offrant une meilleure profitabilité parce que plus complexes et entraînant une concurrence moins vive du fait du faible nombre de candidats potentiels,

- d'obtenir un contrat de longue durée apportant un chiffre d'affaires récurrent,

- de rendre possible ou accélérer l'engagement de grands projets nouveaux en levant (au moins apparemment) les contraintes budgétaires qui pèsent sur leur financement.

Pour différentes qu'elles soient ces motivations peuvent se rencontrer et le bon montage est celui qui fait coexister sur le long terme deux logiques différentes, qui crée les conditions de la convergence d'intérêt et de l'équilibre du contrat.

5 – Les modalités de la couverture des risques

5.1 - Les méthodes

Deux grands principes peuvent être suivis :

a) Le traitement analytique

C'est généralement celui qui prévaut dans une concession ou un montage en financement de projet. Fondé sur la détermination d'une matrice d'allocation des risques, il est apparemment plus rationnel car :

- il oblige à identifier chaque risque, à en déterminer les conséquences, et à les affecter à la partie la plus à même de les maîtriser,

- à modéliser les différents scenarii et à couvrir par des prévisions formalisées une large gamme dans le champ des possibles.

La rigueur apportée par la rationalité de la démarche ne doit toutefois pas masquer les limites de la méthode :

- la décomposition en éléments supposés indépendants ne traduit pas toute la complexité de la réalité : les risques sont souvent liés entre eux et un projet est plus que la réunion de ses composantes (le risque d'assemblage et la cohérence d'ensemble sont généralement oubliés ou mal pris en compte).

- entre les facteurs quantifiables et ceux qui ne le sont pas, les premiers prennent le pas sur les seconds et la modélisation à laquelle on aboutit peut s'avérer trop simpliste.

- la longue durée a un impact dont l'actualisation ne rend qu'imparfaitement compte : les incertitudes et les risques créés par l'évolution du contexte technique, économique et social sont croissants dans le temps.

b) La globalisation

Elle se traduit par un partenariat capitalistique dans une société d'économie mixte par exemple ou, dans un partenariat contractuel, par des clauses d'intéressement ou de partage de résultats, tous risques confondus.

Son avantage est de créer par construction la convergence d'intérêt entre les partenaires, de traiter de façon analogue tous les risques y compris ceux qui ne peuvent être identifiés précisément ou quantifiés, de ne pas être limité par le caractère parfois trop simpliste des outils de modélisation.

Sa cohérence d'ensemble ne doit pas non plus masquer ses limites :

- n'obligeant pas au travail précis d'identification des risques, cette étape peut être négligée alors qu'elle est indispensable à une prise de décision en toute connaissance de cause.

- n'obligeant pas à une définition précise de responsabilités attachées à chaque risque, elle peut aboutir à une confusion des rôles et à une dilution des responsabilités.

5.2 - La démarche opérationnelle

C'est donc en faisant appel à ces deux approches de principe que l'on déterminera la solution la mieux adaptée au cas particulier traité, sous réserve d'un travail suffisamment fin d'analyse de ses spécificités, des garanties réellement attendues du montage et du prix que l'autorité publique est prête à acquitter pour les obtenir.

On se gardera, pour éviter toute déconvenue, d'oublier deux éléments essentiels :

a) La société concessionnaire, comme toute société commerciale, doit avoir un comportement économique rationnel :

- elle n'est pas faite pour assumer un risque aléatoire contre lequel elle n'a aucun moyen, par la performance de son action, de se prémunir ; si elle est amenée à le faire, ce ne

pourra être dans des conditions moins coûteuses que la collectivité publique,

- la couverture des risques a un coût (que l'on peut assimiler à une prime d'assurance) qu'elle devra représenter dans le financement du projet que ce soit sous forme de provision pour aléas ou de prise en compte des moyens techniques qui lui sont nécessaires pur pouvoir les maîtriser,

- l'ampleur du risque couvert ne peut excéder celle des capitaux propres ou quasi-propres, ressource qui devra trouver sa rémunération dans le financement du projet (à des taux plus élevés que ceux d'emprunts classiques, compte tenu du risque qui y est attaché). La réalité de la couverture du risque est ainsi conditionnée par la capacité financière du concessionnaire qui elle-même a un coût.

Cela ne veut pas dire que la société concessionnaire, compte tenu de son expérience d'autres projets, de la surface financière de ses actionnaires, de sa compétence technique ne soit pas à même d'assumer certains risques de façon plus efficace et moins coûteuse que la collectivité publique, mais il est irréaliste d'espérer obtenir la couverture de risque sans en acquitter, sous une forme ou sous une autre, le prix.

b) Il n'y a pas de corrélation inverse entre l'apport de financements publics dans le montage du projet et l'ampleur de la prise de risque par le

concessionnaire. Le premier élément traduit la plus ou moins bonne rentabilité intrinsèque du projet, le second définit la prise en charge des aléas et de l'écart entre l'estimation et le coût effectif du projet.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, un projet peut être à financement majoritairement public (sous forme de contribution d'investissement par exemple), et avoir une réalisation totalement aux risques et périls du concessionnaire. La prise de risque (exprimée par le rapport des aléas aux financements investis) est même supérieur dans ce cas car les aléas portent sur la totalité du projet alors que les financements investis par le concessionnaire ne concernent que sa partie non subventionnée.

Il n'existe pas de remède miracle, de montage optimum pour tous les projets.

Différentes solutions peuvent être apportées en fonction des contextes locaux, des objectifs et des contraintes particulières. Mais toutes ont un point commun : leur efficacité suppose que soient respectés les principes généraux suivants :

- politique des transports définie et assumée par la puissance publique (il s'agit d'une prérogative qu'elle ne peut déléguer, de même qu'elle ne peut refuser la responsabilité de ses conséquences),

- implication dans la durée de partenaires techniques disposant d'une compétence éprouvée et d'une capacité financière suffisante (la finalité n'est pas de réaliser un ouvrage, mais de l'exploiter en vue du service public),

- montage financier sûr et pouvant s'adapter aux aléas (toujours possibles dans une telle opération, de nombreux exemples sont là pour le rappeler),

- partage clair des responsabilités en associant :

  - à chaque responsabilité le risque financier correspondant,

  - à chaque risque financier la capacité de l'assumer (ce qui suppose de reconnaître comme légitime la constitution de provisions pour aléas).

- prise en compte explicite des risques d'environnement extérieurs au projet, en les affectant à l'un ou l'autre des partenaires,

- introduction de clauses qui, sans aboutir à la confusion des responsabilités, créent une convergence d'intérêt entre concédant et concessionnaire les conduisant naturellement à conjuguer leurs efforts dans l'atteinte d'un même objectif,

L'adéquation du montage retenu aux attentes de la collectivité suppose :

a) que le maître d'ouvrage explicite clairement ses objectifs et les traduise dans un programme précis,

b) qu'il se donne les moyens d'exercer efficacement les responsabilités dont il a décidé qu'elles restaient de son ressort,

c) que, s'il confie une prestation globale à un partenaire, les modalités de mise en concurrence, de choix du cocontractant, de mise au point des clauses qui le lient à la puissance publique prennent en compte la spécificité de la relation durable et complète qu'il s'agit d'établir.

6 - Conclusion

La concession ne constitue en tant que telle ni une "panacée universelle" ni un "miroir aux alouettes". Un partage des risques réfléchi et pertinent, s'il ne peut régler les questions de fond de projet et de son mode de réalisation, constitue une condition essentielle de l'efficacité du montage.

La débudgétisation et la couverture des risques (comme tout système d'assurance) ont un coût, financier et politique. Pour autant ce type de montage peut constituer un mode pertinent de gestion du service public avec des avantages réels en terme d'efficacité, de lisibilité, de garanties. C'est notamment un moyen de traiter deux obstacles auxquels se heurte la maîtrise d'ouvrage publique, la gestion des aléas et la gestion du temps.

Cela n'est vrai que pour autant que soient réunies les conditions pour établir un partenariat solide et de longue durée.

Cela suppose : a) que le contrat sur lequel repose tout le dispositif définisse clairement le champ des responsabilités qui sont déléguées et les conditions techniques et financières de leur exercice selon

des modalités à la fois équilibrées, applicables sans ambiguïté et

aptes à affronter l'épreuve du temps,

b) que le partenaire soit choisi dans des conditions transparentes mais non simplistes et en fonction de sa capacité technique et financière à assumer les responsabilités qui lui sont confiées et les risques qu'il aura à couvrir,

c) que la collectivité publique exerce uniquement mais pleinement son rôle d'autorité concédante (qui nécessite des compétences différentes de celles de l'exercice direct du service public) c'est à dire :

- définisse et formalise clairement ses objectifs et en assure la stabilité dans le temps,
- les contractualise de façon pertinente et équilibrée,
- choisisse un partenaire apte à les assumer,
- en assure le contrôle de façon effective mais non déresponsabilisante,
- sache expliquer ses motivations et ses choix.

L'incidence de la structure de financement de TEO sur les coûts de financement

Maurice NUSSENBAUM, Professeur à l'Universite de Paris IX Dauphine, Expert financier près la cour d'appel de Paris agrée par la Cour de Cassation, associé de « SORGEM Evaluation »

La construction et l'exploitation du Boulevard Périphérique Nord de Lyon ont été concédées par la Communauté Urbaine de Lyon à une société créée spécifiquement à cet effet, la SCBPNL.

L'objet de cette concession était de dégager la Communauté Urbaine de Lyon de tout engagement qui résulterait, soit d'un dépassement du coût des travaux par rapport au montant initialement prévu et qui ne résulterait pas de causes imprévisibles, soit de déficits qui seraient générés par l'exploitation. Le seul apport de la Communauté Urbaine de Lyon devait se limiter à une subvention d'investissement.

Cette subvention était déterminée après prise en compte d'une part du coût des travaux et d'autre part des revenus futurs prévisionnels. La subvention devait permettre d'assurer l'équilibre de financement nécessaire à la réalisation du taux de rendement minimum prévisionnel requis par les investisseurs.

Pour la SCBPNL, la technique de financement qui permet d'assurer la mise en œuvre d'un tel projet dont le retour sur investissement s'étale sur une durée très longue (ici environ 30 ans) et pour lequel les prêteurs n'ont aucun recours (en dehors d'une assurance souscrite auprès du Fonds Européen d'Investissement), ni sur la ville, ni sur les actionnaires de la société au-delà de ses capitaux propres, s'appelle le financement de projet. Cette technique qui implique une forte implication et en même temps une forte solidarité des prêteurs avec les actionnaires à ses caractéristiques et ses contraintes propres ainsi que des coûts spécifiques que nous analyserons dans le cadre de TEO.

Il faut rappeler tout d'abord que le choix d'une technique de financement à long terme dépend essentiellement du mode de partage des risques entre les divers intervenants du projet (entreprises promoteurs, communauté urbaine et banquiers). Pour le financement de projet, la part relative des différents types de financement dépend ensuite du taux de rendement interne (TRI) requis par

les actionnaires (I.). Le financement de projet a ensuite ses contraintes structurelles et juridiques propres (II.).

I. L'équilibre financier induit par la technique du financement de projet

1. Les différentes modalités de partage des risques

Au plan financier le risque d'un projet tel que TEO comprend à la fois le risque de dépassement des coûts de travaux et le risque lié à l'exploitation :

- Le risque de construction (ou risque travaux) peut avoir pour origine aussi bien une sous estimation du coût des travaux par rapport aux prévisions qu'une modification de la définition du projet en raison d'erreurs dans sa conception initiale. Le risque peut être en partie couvert par la société concessionnaire par les garanties d'achèvement de travaux conférées par l'industriel constructeur.
- Le risque d'exploitation s'apparente, quant à lui, à la fois à un risque trafic et à un risque recettes puisque ces dernières sont liées aux tarifs de péage adoptés.
- La rentabilité d'un projet dépend en définitive non seulement des coûts d'investissement mais aussi de l'analyse du marché et du trafic. En effet, les recettes permettent dans un premier temps d'assurer le service de la dette (paiement des intérêts et remboursement du capital) puis de rentabiliser l'investissement.

Il existe en fonction du mode de partage des risques, différents scénarios de financement possibles. Chaque scénario induit une répartition différente des risques :

- Le portage direct du projet par la collectivité : la Communauté Urbaine aurait pu assurer elle-même le financement de l'ouvrage, soit par des prélèvements auprès de ses contribuables (impôts locaux), soit par des emprunts auprès d'établissements de crédit.
- L'impact sur la répartition des risques : la Communauté Urbaine de Lyon supportait seule les risques de construction et d'exploitation
- Le portage direct du projet par une entreprise promoteur : une entreprise promoteur aurait pu assurer elle-même le financement de l'ouvrage, et assumer de ce fait l'ensemble des risques financiers associés, notamment sur la base de ses propres actifs.
- L'impact sur la répartition des risques : l'entreprise promoteur supportait seule les risques de construction et d'exploitation.
- Le portage commun du projet par la collectivité et une entreprise promoteur par la création d'une société d'économie mixte : l'ensemble des risques financiers de l'ouvrage étant assumé conjointement par la collectivité et l'entreprise promoteur (scénario équivalent à un scénario mixte des scénarios 1 & 2).
- L'impact sur la répartition des risques : l'entreprise promoteur et la Communauté Urbaine supportaient conjointement les risques de construction et d'exploitation ou l'entreprise promoteur supportait le risque de construction et la Communauté Urbaine le risque d'exploitation.
- La création d'une structure *ad hoc* assumant seule, le financement, la construction et l'exploitation de l'ouvrage.
- L'impact sur la répartition des risques : les établissements de crédit supportaient le risque d'exploitation, l'entreprise promoteur la majeure partie du risque de construction. La Communauté Urbaine, pour sa part, ne supportait aucun risque d'exploitation et voyait son risque de construction limité au montant de la subvention octroyée[1] (mis à part les « sujétions imprévues »).

2. Le choix de l'organisation du financement par la Communauté Urbaine de Lyon et sa mise en œuvre

La Communauté Urbaine de Lyon a préféré la concession à toute solution qui aurait consisté, soit en un portage direct par la collectivité (scénario n° 1), soit en la création d'une société d'économie mixte (scénario n° 3).

Il faut également souligner que la création d'une société créée *ad hoc* comme la SCBPNL s'explique par le fait que ni la Communauté Urbaine, ni aucun opérateur n'étaient prêts à assurer seul les risques financiers du projet. En effet, un opérateur prenant en charge le projet en empruntant auprès d'établissements de crédit aurait dû mettre en place des garanties afin de réduire le risque de contrepartie des banques.

Il convient de noter que le contexte du marché à l'époque du lancement du projet ne semble pas avoir fait émerger, lors de l'appel d'offre lancé par la Communauté Urbaine de Lyon d'offre d'opérateur privé désireux d'assumer seul, sans la participation de la Collectivité publique à travers une société d'économie mixte, les risques définis plus haut.

La Communauté Urbaine de Lyon ayant exclu toute participation de la collectivité aux risques du projet, a dû accepter la seule structure possible qui s'était offerte lors de la consultation, la création d'une structure *ad hoc*, la SCBPNL, pour assurer le financement, la construction et l'exploitation de l'ouvrage.

[1] Soit 1 383 MF.

3. Les conséquences du choix de la technique de financement par le « financement de projet »

En l'espèce cette structure *ad hoc* (la SCBPNL) ne disposait d'aucun autre actif que l'ouvrage devant être construit et d'aucune source de financement initiale autre que les apports des associés, les concours des banques et la subvention accordée par la Communauté Urbaine de Lyon.

Dans ce cadre spécifique du financement de projet (technique bancaire d'origine anglo-saxonne) le banquier prêteur, ne prête pas à une collectivité publique garante en dernier ressort ou à une entreprise qui pourrait se prévaloir d'une structure financière pré-existante susceptible d'offrir des garanties mais à un projet spécifique qui va constituer une entité *ad hoc*, la SCBPNL en l'occurrence, qui devra générer un cash flow suffisant pour assurer le service de la dette.

« *Le financement de projet est une technique visant à isoler au sein d'une structure ad hoc le financement et les garanties offertes par celui-ci. Les banques acceptent de partager les risques avec les promoteurs du projet, tout en renonçant à un droit de recours (no recourse).*

En d'autres termes, l'entreprise qui a l'initiative du projet n'est pas débitrice de la banque (ou du syndicat de banques). Ce sont les cash flows du projet qui doivent permettre le paiement des intérêts et l'amortissement du prêt.

Les actifs de l'entreprise promoteur de l'opération seront donc hors de portée des banques. En revanche, les actifs du projet sont parfois donnés en garantie au syndicat de banques » (source : Techniques d'Ingénierie Financière – Le financement de projet – p 298).

En accordant la concession à la SCBPNL, structure créée *ad hoc*, acceptant à ses risques et périls et ayant pour unique objet social, le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation d'un ouvrage d'art complexe relatif au prolongement du BPNL, la Communauté Urbaine choisissait de facto le financement de projet comme technique de financement du BPNL. En effet, ni la Communauté Urbaine, ni les actionnaires, n'ayant accepté d'assurer le financement de l'ouvrage, ou de se porter garants, seuls les cash flows et les actifs du projet étaient en mesure de garantir aux banques le paiement des intérêts et l'amortissement des crédits.

A la date de l'opération, cette technique de financement de projet pouvait être considérée comme une pratique courante pour ce genre de réalisation, notamment en France et pour les collectivités. On peut citer pour référence des projets d'envergure, tels que Eurotunnel, Prado Carénage, Métro/Bus de Rouen, etc.

Cette technique de financement de projet n'est donc pas un choix de gestion délibéré du concessionnaire : elle est la conséquence du choix d'une structure *ad hoc* pour mener le projet et par là même du choix de la société concessionnaire par le concédant.

Comme on l'a précisé plus haut, le financement direct de la SCBPNL par un ou plusieurs établissements de crédit, selon une technique de crédit classique, aurait en effet nécessité :

- soit la garantie de la Communauté Urbaine (scénario envisageable mais non retenu par la collectivité),
- soit la garantie des actionnaires de la SCBPNL (scénario envisageable mais non retenu par le marché),
- soit la garantie d'un ou plusieurs établissements de crédit.

Il s'agit dans ce dernier cas, d'une technique visant à dissocier les établissements de crédit assurant le financement de ceux assurant la couverture du risque d'exploitation. Pour ces derniers, les conditions de garanties auraient également impliqué le recours à la technique du financement de projet, notamment pour la syndication des garants.

Le choix de la société concessionnaire et de la technique de financement qu'il impliquait a permis à la Communauté Urbaine de n'avoir à supporter aucun des deux principaux risques du projet : le risque d'exploitation et le risque de construction (mis à part éventuellement le risque de « sujétions imprévues »). Cependant en l'absence de garantie donnée par la Communauté Urbaine de Lyon sur le risque d'exploitation, le coût de financement général du projet allait être supérieur au coût d'un portage direct de celui-ci par la collectivité.

Le financement allait de plus entraîner un ensemble de coûts spécifiques tels que frais d'étude et d'ingénierie et différentes commissions de montage.

En conséquence, il est possible d'en déduire que tous les frais financiers nés du montage ou de la vie du financement mis en œuvre, suivant la technique du « financement de projet », entrent dans le cadre des dépenses normales eu égard à l'état du marché, à la nature et à la date de l'opération, sous réserve qu'elles soient usuelles pour un financement de projet de cette envergure, et sous réserve qu'elles aient été conclues à des conditions de marché.

4. La nature des ressources de financement mises en œuvre et le TRI acceptable

La technique du financement de projet fait systématiquement appel à deux types de ressources : des fonds propres et des crédits.

Il existe par ailleurs d'autres types de ressources ou d'instruments financiers dont l'utilisation dépend de la spécificité du projet ou de choix de gestion de la Direction de la société concessionnaire. On trouve à cet égard des ressources intermédiaires sous la forme de quasi-fonds propres qui constituent des ressources « mezzanines » permettant d'assurer l'équilibre entre fonds propres et crédits.

Le service et le remboursement de ces dettes particulières sont subordonnés au service et au remboursement des crédits bancaires. Ils sont de plus

convertibles en actions de la société au gré du porteur. Dès lors que les obligations sont converties en actions, le porteur devient actionnaire et à un droit sur les bénéfices de la société, versés sous forme de dividendes.

Ce choix spécifique au projet a été entériné par la Convention signée entre la Communauté Urbaine et par la SCBPNL, ce qui confirme que la décision a été prise en connaissance de cause par les deux parties, et s'est inscrite dans le processus global de l'appel d'offre.

Cette technique était connue du marché en France, et adaptée au financement d'une telle opération, puisqu'un important projet d'ouvrage complexe avait déjà été en partie financé par quasi-fonds propres : Prado Carénage. *L'utilisation de quasi-fonds propres correspondait à un choix de financement normal eu égard à l'état du marché, à la nature et à la date de l'opération. Ce choix répondait aux exigences des partenaires du marché en matière de répartition des risques : au regard notamment de l'exigence de rentabilité minimum des actionnaires d'une part, et de l'exigence minimum de fonds propres des établissements de crédit d'autre part, pour s'engager dans ce projet.*

Les quasi fonds propres (TSCA ou titres subordonnés convertibles en actions) répondaient à l'exigence de fonds propres minimum de la part des établissements de crédit. En effet, les établissements de crédit exigent un niveau minimum de fonds propres pour s'engager dans un financement de projet :

- par rapport à la durée totale de la concession : les TSCA constituent des ressources longues à plus de 30 ans, durée pour laquelle les établissements de crédit ne sont en général pas disposer à s'engager,
- par rapport au ratio minimum de fonds propres sur dette bancaire : les TSCA assimilés à des quasi-fonds propres sont pris en compte, par les établissements de crédit, dans le numérateur de ce ratio qui constitue un indicateur clé dans leur décision d'octroi de crédit.

L'emploi des TSCA se justifiaient ainsi économiquement par l'exigence de ressources à long terme et de fonds propres exprimée par les établissements de crédit : ceux-ci ne pouvaient augmenter leur engagement sous forme de crédits de manière à suppléer les capitaux propres au-delà d'un certain seuil. Les quasi fonds propres répondaient à l'exigence de rentabilité minimum des actionnaires

Les actionnaires exigent un minimum de rentabilité, mesuré par le taux de rendement interne (TRI). Le taux de rendement interne résulte de l'écart existant entre le taux de rentabilité économique du projet et le coût de l'endettement. Plus cet écart est important (tout en étant positif) et plus la part

de l'endettement est élevée dans le financement global du projet, plus le TRI des actionnaires sera élevé[2].

Cependant, plus le niveau relatif de la dette s'accroît, plus le risque des prêteurs augmente d'où la limitation qu'ils mettent à un niveau relatif d'endettement trop élevé. Les TSCA se justifiaient ainsi économiquement par l'exigence de rentabilité des capitaux investis par les actionnaires : ceux-ci ne pouvaient augmenter leur engagement sous forme de fonds propres, au risque de réduire sensiblement le TRI du projet.

Le recours à des TSCA répond par conséquent à une double exigence, de rentabilité minimum et de ratio minimum de fonds propres, respectivement exprimée par les actionnaires d'une part, et par les établissements de crédit d'autre part : compte tenu de cette exigence des partenaires du projet, et de ses caractéristiques propres (montant, durée et rentabilité intrinsèque), les TSCA constituaient, non pas une ressource obligatoire pour cette technique de financement, mais une ressource habituelle d'équilibre permettant la répartition des risques, et ainsi le montage définitif du projet, dans le contexte précis de cette opération.

Le recours à cette source de financement a par conséquent été intégré dans l'offre de la SCBPNL et porté dans la convention de concession. Il en résulte à la date de résiliation de la concession (le 28 février 1998) la structure de financement suivante :

Nature des financements	Montant en millions de francs
Fonds propres	160
Subventions d'investissement	1 383
Quasi-fonds propres	350
Crédits[3]	1 962

[2]Le taux interne de rendement est le taux r qui ressort de l'équation :

$$\sum_{t=1}^{N} \frac{I_t + R_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$$

Où : I_t représente les investissements de l'année t,, R_t représente les recettes d'exploitation,

C_t représente les coûts d'exploitation

Il s'agit en fait du taux d'actualisation pour lequel la valeur actuelle nette du projet est nulle.

[3] Il s'agit de l'endettement total de la SCBPNL au 28 février 1998, sur un encours total autorisé de 2 325 MF (cf. 1.4.).

Comptes courants d'associé	13
Total	**3 868**

On constate à la lecture de ce tableau un niveau relatif de dette élevé de 1962/3868 = 50,7%, caractéristique du financement de projet pour lequel la déductibilité des frais financiers et des reports déficitaires de l'assiette du bénéfice imposable constitue un élément essentiel de la rentabilité. Le niveau de la dette est choisi au maximum du possible compte tenu des capacités des cash flow à en assurer le remboursement et au niveau de risque acceptable pour les banquiers prêteurs.

On constate que le niveau relatif des subventions est égal à 1 383 / 3 868 = 35,7% du total des financements. Ce montant s'explique eu égard aux engagements contractuels spécifiques des différentes parties prenantes et au niveau du taux interne de rendement requis par les actionnaires.

Compte tenu des prévisions de recettes retenues par la société concessionnaire, il existe une relation mécanique entre le niveau de subvention et le taux interne de rendement requis par les actionnaires. Ce taux qui était mentionné dans une note visée par la COB en 1995 relative aux TSCA s'élevait à environ 20% pour les actions après prise en compte de l'avoir fiscal (17,6% avant avoir fiscal) ce qui correspondait à environ 16% sur le projet (en neutralisant l'impact de l'endettement) .

La subvention d'investissement réduit le coût des investissements pour les investisseurs et de ce fait accroît le TRI.

La mise en concurrence dans le cadre de l'attribution de la concession avait pour objet de s'assurer que le niveau de subvention accordé par le concédant était le plus bas possible compte tenu de l'état du marché au moment de la consultation. La logique des investisseurs est en effet de requérir un niveau de subvention tel que le projet dégage un TRI au moins égal à leur exigence minimale. Le niveau du TRI est lui-même fonction de la part relative des fonds propres et des dettes. Il augmente avec le niveau relatif d'endettement (dès lors que le rendement du projet dépasse le coût de la dette) mais le niveau de la dette est plafonné pour les banques en fonction de leur niveau de risque acceptable.

Le niveau de TRI requis par les investisseurs constitue une donnée de marché observable, à un instant donné au niveau national et international. Il ne permet pas de déterminer les bénéfices dégagés par le projet ni sa valeur actuelle nette pour les actionnaires. Cette dernière s'obtient en actualisation les bénéfices distribuables au taux d'actualisation. Ce dernier par nature est différent du TRI. Il correspond au coût d'opportunité des fonds investis et dépend ainsi du risque du projet alors que le TRI constitue le taux d'actualisation qui annule la valeur actuelle nette.

Compte tenu du TRI exigé à un instant donné, la valeur du projet pour l'actionnaire résulte de la différence positive existant entre le TRI et le taux d'actualisation. Si le TRI était égal au taux d'actualisation, le projet se limiterait à rémunérer les capitaux engagés et ne créerait aucune valeur additionnelle pour les investisseurs.

Ces derniers ne peuvent donc accepter que des projets pour lesquels il existe une différence significative entre les deux taux. En effet, les calculs étant effectués sur la base de prévisions, et étant affectés de nombreux aléas, cette différence permet ainsi à l'investisseur de se protéger contre les éléments imprévus.

II – Les contraintes structurelles et juridiques du financement de projet et leurs coûts

Le financement crée une solidarité de fait entre actionnaires et prêteurs. Il faut caractériser cette solidarité à travers des conventions spécifiques (1.). Par ailleurs, la mise en place des financements implique une ingénierie particulière qui entraîne des coûts spécifiques (2.)

1. Les structures juridiques du financement de projet

La définition des structures du financement de projet permet d'établir l'équilibre entre les différentes sources de financement comme il a été indiqué plus haut. Cet équilibre est déterminé à partir de la construction du modèle financier du projet qui lui-même repose sur un modèle économique dans lequel sont prévus les recettes et dépenses pour chacune des périodes de la vie de la concession. Le modèle financier intègre les variables spécifiquement financières : les financements par la dette et les remboursements de la dette (ainsi que les paiements des frais financiers).

Les remboursements doivent en effet être adaptés au projet pour lesquels ils ont été mis en place ce qui conduit à définir des profils de remboursement différents qui peuvent être aussi bien à principal constant, à annuités constantes (principal et intérêt) ou encore en fonction du cash flow disponible, ce qui implique des possibilités de différé d'amortissement.

Dès lors que les paramètres économiques et financiers ont été définis, il faut les traduire dans des engagements juridiques qui constituent les « term sheet » du projet ou encore la convention de crédit (ou crédit agreement).

2. La convention de crédit

Dans sa forme abrégée, le « term sheet » constitue un document juridique retraçant l'ensemble des relations contractuelles entre les prêteurs et les emprunteurs ainsi que les conditions nécessaires à la bonne marche du crédit. Ce document comprend les composantes suivantes[4] :

- Le projet : objet et montant total de l'investissement,
- Le crédit en définissant les différentes tranches et les garanties spécifiques à chacune d'elles ainsi que les clauses suivantes,
- L'objet du crédit qui définit de manière contractuelle l'utilisation possible du prêt
- L'emprunteur qui est le plus souvent la société dont l'unique objet est de porter le projet (*special purpose vehicle* ou SPV),
- Les actionnaires ainsi que leur part respective dans l'actionnariat et leur implication dans le projet,
- Le cadre contractuel qui précise les différents contrats contenus dans le projet qui peuvent être :

un contrat de construction
un contrat d'exploitation
un contrat de fourniture de matières premières
le contrat de vente
le contrat de concession

- Les banques arrangeuses appartenant à un petit groupe de grandes banques internationales vont apprécier le projet (au plan technique et financier) pour le compte des établissements prêteurs.
- Les banques « under writers » souscrivent le crédit en amont de la syndication générale et s'engagent à apporter les fonds nécessaires et correspondant au total du financement bancaire.
- Les banques prêteuses qui comprennent généralement un syndicat de banques internationales et d'établissements financiers spécialisés
- La maturité du crédit : date à laquelle le dernier remboursement du crédit devra être effectué,
- Les périodes de disponibilité et de remboursement des prêts,
- Les modes de remboursement,
- Les possibilités d'annuler les engagements d'emprunt et de remboursement anticipé,
- Les taux d'intérêt distinguant les taux de base (Libor, Pibor ou Fibor...) ainsi que les marges,
- Les commissions correspondant aux différentes fonctions décrites plus haut, elles seront détaillées ci-dessous.

[4] cf. Ivan Benichou et David Corchia, le Financement de projets – Eska 1996

- Les sûretés accordées par l'emprunteur, les actionnaires, les autres créanciers, les autorités locales.

Ces sûretés ont un rôle important car elles concrétisent les relations de dépendance entre les participants au projet. A titre d'exemple :

L'emprunteur va accepter de nantir ses actifs et de déléguer au profit du prêteur l'ensemble de ses droits au titre des contrats commerciaux relatifs au projet.

Les actionnaires vont accepter de nantir leurs actions au profit des banques afin qu'elles puissent avoir le contrôle du projet en cas de défaillance,

les ratios de couverture , L'emprunteur peut également s'engager à assurer la réalisation de certains ratios permettant de contrôler la viabilité du projet, tels que des ratios d'endettement ou de couverture de la dette. Le non respect de ces ratios peut avoir pour conséquence de permettre au prêteur de mettre en défaut l'emprunteur ou d'exiger l'accélération du remboursement de la dette.

Les situations de défaillance *(« events of default »)*

La description de ces événements a pour objet de définir les situations dans lesquelles l'emprunteur est réputé ne plus être à même de respecter les obligations prises au titre de la convention de crédit et d'en tirer les conséquences au plan de la mise en jeu des garanties et de l'arrêt des tirages.

Ces définitions revêtaient une importance toute particulière dans le cas de TEO dans la mesure où la résiliation de la concession aurait pu entraîner de la part des établissements prêteurs la constatation d'une situation de défaillance des emprunteurs.

Les garanties et les engagements des actionnaires. Même si le financement de projet ne prévoit pas de recours sur les actionnaires, il prévoit dans la plupart des cas des recours limités résultant de l'incapacité des banques à maîtriser et supporter certains risques. Il peut s'agir de garantir l'achèvement du projet ou le versement des subventions ou, encore le maintien de l'actionnariat

Les événements qui peuvent entraîner l'engagement des actionnaires de faire face à leurs conséquences sont définis de manière limitative.

D'une manière générale, le financement de projet suppose en amont une analyse très précise des différents risques qu'il s'agisse des risques en période de construction ou de développement ou des risques en période d'exploitation et de la définition des moyens de leur couverture et de leur répartition entre actionnaires et prêteurs étant entendu qu'en l'espèce la collectivité, si elle prenait certains engagements destinés à faciliter le trafic de BPNL et à supporter les conséquences des sujétions imprévues, n'avait souhaité donner aucune autre garantie destinée à équilibrer le fonctionnement de la société.

3. Les coûts afférents au financement de projet et leur caractère de dépenses utiles pour la collectivité

Du fait des diligences requises, l'élaboration du projet impliquait l'intervention de différentes catégories d'établissements financiers ayant à réaliser différentes taches complémentaires se ramenant aux deux ensembles suivants : analyser le projet et le montage de son financement ; réunir les prêteurs acceptant de participer au financement.

3.1. L'ensemble de ces taches entraîne différents coûts et commissions spécifiques

dont certaines sont déterminées de manière fixe ou en pourcentage des capitaux levés ou encore en fonction du temps passé.

Dans le cas de TEO, on a pu distinguer des frais d'étude liés à la première phase d'ingénierie financière et des commissions liées à la mise en place des prêts.

Il a été considéré dans l'avis rendu par le Tribunal Administration de Lyon en vue d'une transaction entre la Communauté Urbaine de Lyon et la SCBPNL, que « les frais exposés par la SCBPNL pour mettre en place un financement de projet ont pu constituer des dépenses utiles y compris en ce qu'ils sont supérieurs aux coûts qu'elle aurait supporté si elle (la Communauté Urbaine de Lyon) avait réalisé elle-même l'opération ». Cet avis a aussi reconnu que la Communauté Urbaine de Lyon, ayant eu connaissance du recours par son concessionnaire à la technique du financement de projet, devait en supporter les coûts normaux. Le montant total retenu pour l'ensemble de ces frais qu'il s'agisse des études d'ingénierie financière, des commissions de montage et de gestion, des frais d'émission des TSCA, des coûts de couverture (dont il sera question plus bas) et des taux de marge par rapport à l'index de taux d'intérêt variable du crédit, s'est élevé à un peu plus de 300 MF. Sur ce total, environ 100 MF, soit 1/3 sont relatifs aux frais de montage et de gestion, aux frais d'émission et aux commissions de non-utilisation, soit environ 4% des lignes de crédits autorisés (qui étaient en fait de l'ordre de 2,3 Mds F).

Comme le rappelle l'avis rendu par le Tribunal Administratif de Lyon, l'ensemble de ces coûts est supérieur à ce qu'aurait supporté la Communauté urbaine de Lyon si elle avait réalisé le financement elle-même en donnant sa propre garantie mais il ne se serait pas agi du même projet. On constate, en effet, que sur l'ensemble des frais exposés ci-dessus, plus des 2/3 sont relatifs aux charges financières à travers le taux de marge retenu par rapport à l'index de référence servant à déterminer le taux d'intérêt et ce sont effectivement ces marges qui permettent aux banquiers de rémunérer les risques encourus.

3.2. Le cas particulier des dépenses de couverture pour hausse de taux d'intérêt

Les emprunts obtenus par la SCBPNL sur des durées comprises entre 18 et 22 ans ne pouvaient l'être qu'à taux variable. Pour se couvrir contre les variations de taux d'intérêt sur la période 1996-2000, la SCBPNL a souhaité figer le coût d'une partie de sa dette par la mise en place de swaps à taux fixe. Cette couverture portait sur environ 50% de la dette bancaire et se justifiait particulièrement durant la période de construction du BPNL où la SCBPNL bénéficiait du niveau de recettes le plus bas et des frais financiers les plus élevés.

Cette stratégie de couverture avait pour effet, en cas de hausse de taux constaté à la fin de l'année 1993, d'assurer la SCBPNL que ses charges financières n'augmenteraient pas, pour la partie des emprunts couverts par rapport aux montants prévus dans le business plan. En revanche, en cas de baisse, la SCBPNL s'interdisait de bénéficier d'une baisse des taux. Cette stratégie avait pour but de limiter les risques purement financiers du projet (indépendamment des incertitudes sur les recettes).

Le taux de couverture à 50%, qui ne constitue pas en soit une norme caractérise une attitude neutre par rapport à l'évolution des taux et vise à réduire au maximum la variabilité des charges financières[5]. Cette décision qui constitue certes une décision de gestion autonome de la SCBPNL s'est traduite par un coût compte tenu de l'évolution orientée à la baisse des taux d'intérêts durant la période.

Ces coûts ne pouvaient être considérés que comme des dépenses utiles à la Communauté Urbaine de Lyon comme l'a relevé l'avis du Tribunal Administratif de Lyon qui a noté que cette stratégie était « conforme à la pratique des sociétés commerciales et qu'elle (la SCBNPL) l'a fait de manière prudente en choisissant les taux de couverture des encours de ses crédits bancaires appropriés... sans intention spéculative de sa part »... « Par ailleurs, le fait de ne pas recourir à ces instruments financiers revenait à spéculer sur une baisse des taux d'intérêt ».

3.3. Le cas particulier des TSCA

On doit rappeler que le recours à des titres subordonnés ne constitue pas une contrainte de la technique du financement de projet. Ce financement est néanmoins normal dans le cadre des financements de projet de grande envergure comme on l'a rappelé plus haut (cf. opération Prado Carénage). Cette émission a, de plus, été spécifiée dans la convention de Concession signée entre la SCBNPL et la Communauté Urbaine de Lyon. Elle a permis,

[5] cf. Revue de Jurisprudence commerciale - M. Nussenbaum – Septembre 2000 – La gestion financière fautive due à la spéculation ou à l'absence de couverture.

comme il a été indiqué plus haut, d'assurer l'équilibre du financement entre les fonds propres et les dettes. Il comporte cependant des coûts spécifiques tant en frais et commissions, intérêts (marge sur index) et coût de la garantie accordée par le Fonds Européen d'Investissement.

Ces coûts ont été considérés dans l'avis rendu par le Tribunal Administratif comme des dépenses utiles pour la Communauté Urbaine de Lyon dans le cadre spécifique d'un financement de projet.

III. Conclusion sur les coûts spécifiques générés par la technique de financement de projet

On a montré que les dépenses induites par le financement de projet étaient liées à la structure de financement choisie et à la nécessité de définir une structure *ad hoc* organisant une solidarité entre les actionnaires et les établissements prêteurs ayant pour seule garantie les flux futurs générés par le projet.

Pour la collectivité, l'appréciation des dépenses engendrées par la mise en place de cette structure de financement se pose de la manière suivante :

correspondent-elles aux coûts induit pour les opérateurs ?

correspondent elles à la valeur des services fournis pour la collectivité et de ce fait à des dépenses utiles ?

On a pu observer concernant le premier point que les tarifs correspondant à ces dépenses ont un caractère concurrentiel dans la mesure où ils correspondent à un marché organisé au niveau international par des grands établissements financiers seuls à même d'y participer et de fédérer l'ensemble des établissements susceptibles d'y participer.

S'agit-il de coûts optimaux au sens de la théorie économique c'est-à-dire qui correspondraient au niveau des coûts marginaux pour les établissements financiers. On ne peut l'affirmer et ce n'est vraisemblablement pas le cas. On peut cependant noter que le marché des financements de projet est relativement concurrentiel et que les collectivités qui choisissent de recourir à cette structure procèdent à une consultation impliquant une mise en concurrence des différents établissements susceptibles de proposer ce type de services.

Les coûts supportés correspondent-ils à la valeur des services fournis pour la collectivité ? Pour répondre à cette question, on doit tout d'abord observer que le service fourni consiste essentiellement en une prise en charge du projet par le concessionnaire et une élimination des principaux risques pour la collectivité.

Il faut alors définir le prix du risque pour la collectivité et pour les opérateurs. Pour ces derniers, il existe à la fois une valeur subjective du risque pour chacun d'eux en fonction de leur propre aversion pour le risque et un prix de marché du risque qui est constaté à travers les coûts observés sur le marché des financements de projet. L'opération est avantageuse pour un opérateur dès lors que le coût facturé rémunère correctement son aversion spécifique au risque.

Il faut rappeler à cet égard que le coût global lié à la mise en place de la structure *ad hoc* ne comprend pas uniquement les différentes composantes des coûts de constitution de cette structure mais aussi et surtout le supplément de marge requis par les établissements financiers par rapport à l'index de taux d'intérêt pour se couvrir contre les risques qu'ils prennent en charge.

En effet, les primes de risque correspondantes sont ajoutées par les établissements prêteurs aux taux d'intérêt représentés par les différents indices tels que le PIBOR ou le LIBOR. Elles sont le reflet de la perception qu'ont les établissements financiers français ou étrangers des différents risques encourus.

Ces primes de risque traduisent le risque anticipé tel qu'il est perçu par les établissements financiers. A côté du risque de dépassement du coût des travaux, est pris également en compte le risque trafic ou plutôt le risque recette qui est apparemment élevé dans ce type de projet compte tenu des interférences socio-politiques pouvant influer sur la tarification.

Les primes de risque ne sont pas déterminées de manière subjective puisqu'elles sont confrontées à des données de marché. Dans le cas de TEO, les taux de marge requis se situaient dans la fourchette de ceux apparaissant pour des projets urbains comparables en France et à l'étranger (entre 1,40% et 1,80% en fonction des données) car là encore la concurrence et l'existence de références comparables jouent dans le sens d'une réduction de ces taux. En s'alignant ainsi sur des moyennes observées au plan international, les établissements financiers n'ont pu évaluer et par la même demander une prime de risque spécifique correspondant aux risques particuliers de TEO tels qu'ils se sont manifestés depuis lors. Il s'agissait, en effet, à cette époque et dans la ville considérée, de faire accepter le péage d'un ouvrage urbain, ce qui n'était pas une chose habituelle.

Ces coûts incorporent de plus une composante complémentaire permettant aux prêteurs de se protéger contre les risques liés à ce que la théorie économique nomme le « hasard moral » (incitation des assurés couverts à accroître les risques) et la « sélection adverse » (qui caractérise l'incitation de la population à risque à rechercher une couverture).

Par ailleurs, il est également établi en matière d'assurance que la prime est d'autant plus élevée que le risque est difficile à estimer du fait de l'absence de références statistiques significatives.

Concernant à la fois les coûts de travaux et le risque trafic, et malgré la précision des modèles prévisionnels, l'absence d'historiques suffisants en France n'assure pas la même maîtrise statistique que dans le cas de matières premières faisant l'objet d'une cotation sur les marchés internationaux pour lesquels de nombreux financements de projet ont été montés dans le passé.

C'est pourquoi, la logique économique conduit le plus souvent la collectivité à être son propre assureur pour des risques dont l'évaluation n'est pas suffisamment efficiente sur le marché compte tenu de l'insuffisance des bases statistiques ou encore lorsque la collectivité est plus en mesure, que l'assureur (ou le financier), de diversifier ce type de risque sur le nombre de projets qu'elle entreprend car il présente pour ces derniers un caractère unique.

De ce fait, si les coûts du financement constituaient bien une dépense utile pour la collectivité dès lors qu'elle avait elle-même choisi, à travers le concessionnaire, ce mode de financement, ils ne constituaient pas nécessairement, au moins ex-ante, et en valeur espérée la solution théoriquement la plus économique.

Ainsi répondait-elle plus à une motivation qui s'explique en partie par la théorie de l'agence[6]. Pour cette théorie, le mandant supporte un coût pour s'assurer que son mandataire, qui a ses propres objectifs, va prendre en compte de manière optimale les intérêts du mandant. La structure organisationnelle efficiente est celle qui minimise ces coûts qui ne peuvent être complètement éliminés.

La ville a considéré en définitive, plus adapté de résoudre les conflits liés à la gestion de ce type d'ouvrage en le donnant en concession qu'en le gérant elle-même.

Ce choix signifie implicitement que la ville a considéré la concession comme un moyen d'abaisser les coûts effectifs anticipés ex-post tant de travaux que d'exploitation même si les coûts théoriques apparents apparaissent plus élevés. Le surcoût apparent peut ainsi être assimilé à un coût d'agence, c'est-à-dire comme la contrepartie que la ville accepte de payer au concessionnaire pour lui déléguer le contrôle non seulement des opérations de construction et d'exploitation de l'ouvrage mais surtout de leurs coûts.

[6] Jensen MC et Meckling W, 1976 – Theory of the firm : managerial behavior, Agency costs and ownership structure, Journal of Financial Economics, Janvier-mars 1976, pp. 53-82

La subvention d'investissement dans une concession en financement de projet

Olivier LEZIES - Directeur de Mission – IDL
Caroline CHABROL - Chargée de Mission - IDL

Introduction : Un principe simple, un calcul complexe

Contrairement au financement dit « *corporate* », le principe du « *Project Finance* » suppose, en théorie, que les prêteurs ne bénéficient d'aucun recours auprès de quiconque en cas de remboursement. Les seuls flux financiers disponibles pour assurer le service des emprunts sont les *cash-flows* générés par le projet lui-même. C'est donc essentiellement à partir d'une estimation des *cash-flows* générés par le projet et de leur risque, que les prêteurs vont « dimensionner » le montant des crédits qu'ils accordent à la société porteuse du projet. A leur tour, les investisseurs en fonds propres et quasi-fonds propres détermineront le montant de leurs apports à partir de l'estimation des *cash-flows* restant « libres », c'est-à-dire après le service de la dette. La subvention d'investissement sera égale à la différence entre le besoin de financement total du projet et la somme des fonds apportés par les partenaires privés (prêteurs et actionnaires), et correspondra donc à la part du coût d'investissement de la concession qui aura été considérée comme « non finançable » par le secteur privé.

Cette présentation, volontairement schématique, illustre la simplicité du principe de la subvention, qui se résume à un solde. Le solde marque en fait une grande complexité puisque son calcul prend en compte la totalité des paramètres du projet, c'est-à-dire non seulement les conditions économiques de la construction et de l'exploitation, l'environnement fiscal, comptable et juridique, mais aussi et surtout l'état du marché financier (anticipations des prêteurs et des investisseurs).

Dans la première partie de cet article, on examinera les déterminants financiers de la subvention d'investissement (ratio de couverture de la dette, taux de rentabilité des actionnaires...) et le processus selon lequel ces

déterminants se conjuguent pour aboutir à un solde qui est la subvention d'investissement.

L'étude de ces déterminants conduit à une question : ce mode de participation de la collectivité, classique en concession, est-il le moyen de financement le plus adapté à la fois au plan de la couverture des risques et au plan de l'optimisation des finances publiques dans le cadre d'un financement de projet ? Nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse à cette question en deuxième partie, sans toutefois prétendre épuiser le débat.

Pour terminer, nous évoquerons en troisième partie la mise en œuvre d'autres formes de concours financiers publics, en soulignant que la palette d'instruments financiers utilisables par les collectivités locales est fortement restreinte par l'état actuel du droit de l'intervention économique publique.

1ère Partie - Les déterminants de la subvention d'investissement dans une concession en financement de projet

Nous examinerons successivement les deux grandes étapes de la détermination de la subvention d'investissement : le dimensionnement des crédits bancaires et la détermination des fonds propres (et quasi-fonds propres).

A - Le dimensionnement des crédits bancaires

A.1 Le closing financier

Le principe du financement de projet, conforme à cet égard au principe juridique de la concession, prévoit que le concessionnaire doit avoir réuni, au moment de la signature du contrat de concession, la totalité des financements lui permettant d'exécuter ses obligations de construction, d'exploitation et d'entretien de l'ouvrage.

Il en découle nécessairement qu'à cette date, le concessionnaire devra avoir souscrit la totalité des emprunts nécessaires pour toute la durée de la concession (« *closing* » financier), sans pouvoir se prévaloir du fait qu'il lui sera possible, au bout d'un certain nombre d'années après la mise en service de l'ouvrage, d'obtenir de nouveaux crédits ou de refinancer tout ou partie des emprunts obtenus à l'origine.

De même, les banques ne peuvent s'engager par avance à attribuer à une date et à des conditions indéterminées de nouveaux crédits sans être sûres de surcroît que les emprunts d'origine auront bien fait l'objet d'un remboursement normal.

Aussi, en simplifiant à l'extrême, on peut dire que l'analyse pratiquée par les banques part du principe que la société concessionnaire ne peut emprunter « qu'une seule fois », c'est-à-dire avant le démarrage des travaux (date de la signature du contrat de crédits).

A.2 Les ratios de couverture de la dette

Le ratio cumulé sur la durée de la dette

Les prêteurs déterminent à la date du *closing* financier les conditions financières des crédits qu'ils pourront accorder, notamment en termes de durée globale, de profil de remboursement et de taux d'intérêt.

La durée maximale des crédits accordés par les banques se situe autour de 25 ans, cette durée ne pouvant être dépassée qu'exceptionnellement dans le cadre de financements obligataires internationaux (qui dans certains cas peuvent atteindre une durée totale de 35 ans).

Pour déterminer le montant maximal des crédits pouvant être accordés à la concession, les banques évaluent le montant prévisionnel des ressources dégagées par le projet et disponibles pour le service de la dette sur sa durée de remboursement, et le comparent au montant envisagé des emprunts.

L'indicateur communément utilisé est le ratio cumulé de couverture de la dette ou Loan Life Coverage Ratio (LLCR), qui exprime le rapport, pour une année donnée, entre d'une part, la valeur de la somme des *cash-flows* annuels du projet, actualisée au coût des emprunts, de l'année considérée à la date de remboursement complet de la dette, et, d'autre part, le montant des emprunts restant dus l'année considérée :

$$\frac{\sum_{i=1}^{n} CFi \ /(1+r)^{i}}{Di}$$

Avec :

CF = *cash-flows* du projet

Di = encours de la dette

i = date de calcul du ratio

n = date de remboursement complet des emprunts

r = taux d'intérêt de la dette

Les *cash-flows* pris en compte correspondent aux flux de trésorerie annuels disponibles pour le remboursement de la dette, c'est-à-dire avant versement des dividendes aux actionnaires. Ces dividendes ne peuvent être versés par définition que si les échéances des prêts ont été honorées dans les conditions prévues par les contrats.

Le *cash-flow* annuel est donc le solde suivant :

Recette d'exploitation de l'année
- Charges d'exploitation
- Investissements de l'année
- Impôt sur les sociétés

= *Cash-flow* disponible

Le potentiel de remboursement des crédits (dénominateur du ratio) est estimé à partir de la somme des *cash-flows* sur l'horizon de la dette, actualisés au coût des emprunts.

L'actualisation au coût de la dette correspond simplement à l'idée que pour pouvoir rembourser une échéance de 100 MF dans 10 ans, la société devra disposer dans 10 ans de 100 MF plus les intérêts courus sur 100 MF pendant 10 ans. Il est donc logique de diviser le *cash-flow* de 2010 par (1 + r) puissance 10.

En fonction de leur appréciation du risque du projet, les banques vont subordonner leurs engagements au respect d'un ratio de sécurité minimum entre le montant des *cash-flows* et le montant des crédits.

Par exemple, si les banques exigent un niveau de sécurité minimum de 50% sur les *cash-flows* pour le remboursement de leur dette (RCD = 1,5), et que la valeur minimum actualisée des *cash-flows* du Cas de Base est de 3 000 MF, le montant des crédits autorisés ne pourra dépasser 3 000/1,5 soit 2 000 MF.

Le RCD cumulé sur la durée de la dette dimensionne l'enveloppe des crédits et donc, par voie de conséquence, le montant du besoin de financement résiduel qui devra être pris en charge soit par les actionnaires, soit par la collectivité publique.

Le ratio annuel de couverture de la dette

Les banques conditionnent également leurs crédits au respect d'un rapport minimum, année par année, entre *le cash-flow* et le service de la dette (intérêts et capital).

$$\text{RCD année i} = \frac{\text{CF i}}{\text{Annuité i}}$$

Par exemple, si le niveau minimum exigé de RCD annuel est égal à 1,2 ou 1,4, cela signifie que le business-plan de la concession devra démontrer que le *cash flow* annuel est toujours supérieur de 20% ou de 40% à l'annuité de la dette quelle que soit l'année considérée.

Ce ratio permet d'adapter le mode de remboursement du crédit aux ressources dégagées par la concession. Si en phase de montée en puissance, les annuités des premières années s'avèrent trop importantes par rapport aux *cash-flows* dégagés, les banques peuvent consentir des ajustements dans le calendrier de remboursement (années en franchise de capital par exemple), afin de faire en sorte que, pour chaque année, le ratio minimum soit respecté.

Mais cette adaptation comporte toutefois des limites, car les banques se refuseront à accorder une durée de franchise de capital trop longue. Aussi, dans le cas des projets à montée en puissance lente, est-il possible que, bien que le RCD cumulé (LLCR) respecte toujours le minimum requis, le RCD annuel sur une ou plusieurs années au démarrage de l'exploitation soit toujours inférieur au RCD annuel minimum, et ce quel que soit le profil de remboursement envisagé.

Dans ce cas, le RCD annuel devient la véritable variable dimensionnante. Pour reprendre notre exemple (théorique), le LLCR minimum est de 1,5 et correspond à un crédit total de 2 000 MF. L'annuité minimum (hors remboursement de capital) sera au démarrage de 2 000 MF x 6% = 120 MF, pour un taux d'intérêt de 6%.

Si le *cash-flow* annuel pour cette période n'est que de 130 MF et le RCD annuel minimum requis est de 1,2, cette contrainte n'est pas respectée. Pour la respecter, il faut que le montant maximal des crédits soit de 130/1,2/6% soit 1 800 MF.

B - La détermination du niveau des fonds propres et des quasi-fonds propres

Le principe du dimensionnement des capitaux est simple :

Les investisseurs commencent par estimer les flux de trésorerie annuels qui sont censés leur revenir sur la durée de la concession.

Ces flux de trésorerie annuels sont égaux à :

Excédent Brut d'Exploitation

Investissements

Intérêts et remboursement de la dette

Impôt sur les sociétés

Ces flux de trésorerie, appelés aussi *cash-flows* « libres », sont égaux aux *cash-flows* disponibles moins le service de la dette plus l'économie d'impôt correspondant aux frais financiers (effet de levier de la dette).

Ces *cash-flows* libres correspondent (à quelques nuances près) aux flux de dividendes prévisionnels que sont supposés toucher les actionnaires sur la durée de la concession. Les actionnaires vont calculer leurs apports de telle manière à ce que ces dividendes correspondent aux revenus du capital placé sur la durée de la concession à un taux k correspondant à leur exigence minimum de rentabilité.

Le montant du capital sera donc égal à la valeur des dividendes actualisés au taux k :

$$C = \sum_{i}^{n} Di/(1+k)^{i}$$

Cette contrainte peut également s'écrire : $0 = \sum_{i}^{n} (Di - Ci)/(1+k)^{i}$

On retrouve ici la formule du taux de rendement interne du capital (TRI) ; k correspond au TRI du capital investi (appelé aussi ROE, *Return On Equity*), c'est-à-dire au taux pour lequel la Valeur Actuelle Nette des flux de capital et de dividendes est nulle.

Le TRI est un indicateur qui sert traditionnellement à comparer la rentabilité de deux investissements. On remarque qu'ici le TRI a une fonction différente. Il n'est pas un résultat, mais bien une contrainte. C'est le niveau du capital de départ qui est ici le résultat du calcul.

Plus le taux de rendement minimum exigé est élevé, plus le montant maximum du capital investi sera faible. Or, les taux de rendement exigés par les investisseurs sont élevés et se situent entre 13 et 20% selon les risques présentés par le projet.

Tout taux de rentabilité peut être décomposé, de manière simplifiée, entre le taux sans risque (taux de l'OAT par exemple) et une prime de risque.

On remarque que les primes de risques des investisseurs sont très élevées (entre 7 et 14%). L'importance de cette prime est justifiée principalement par le risque de perte des fonds investis (faillite de la société concessionnaire) qui est important sur ces projets étant donné la forte incertitude qui pèse sur les revenus futurs.

De tels taux de rendement limitent très fortement le montant des fonds propres, car ils « écrasent » la valeur cumulée des dividendes. Ceci explique que le montant du capital généralement souscrit par les investisseurs soit très faible (de l'ordre de 3% ou 4% du besoin de financement total).

Ces montants sont généralement insuffisants pour assurer un équilibre dette et fonds propres (levier financier) satisfaisant les banquiers.

Pour remédier à ce déséquilibre, les actionnaires ont alors recours à d'autres modalités de financement (les quasi-fonds propres) qui constituent à l'origine une catégorie de dettes, mais dont le service est toujours subordonné au service de la dette bancaire et qui, généralement, ont vocation à être converties en capital au bout d'un certain temps.

Moins risqués que le capital, les quasi-fonds propres requièrent donc des taux de rendement moins élevés que celui du seul capital.

Pour simplifier l'exposé, on ne traitera pas ici des quasi-fonds propres (avances d'actionnaires ou dettes subordonnées convertibles). Bien que leur analyse financière fasse l'objet d'un traitement spécifique et complexe, le

processus de leur dimensionnement suit cependant la même logique que celle du capital.

2ème partie - Les limites de la subvention d'investissement

Il résulte des développements qui précèdent que :

- Pour un coût d'investissement inchangé, toute baisse des prévisions de *cash-flows* de la concession diminue le montant des crédits et le montant des fonds propres, ce qui augmente symétriquement le montant de la subvention d'investissement nécessaire.

- Pour des *cash-flows* inchangés, toute hausse du coût prévisionnel d'investissement doit être prise en charge intégralement par la subvention d'investissement, le montant des crédits et des fonds propres ne pouvant être augmenté.

Cette mécanique à la fois simple et brutale est-elle optimale pour les finances publiques ? On en soulignera ici les défauts.

A/ Un traitement indifférencié des risques

En raisonnant par l'absurde, il est facile de démontrer que si les partenaires privés étaient sûrs de leurs prévisions de *cash-flows*, le besoin de subvention serait la plupart du temps nul.

En effet, en retenant un RCD légèrement supérieur à 1 (1,05 par exemple) et des taux d'actualisation de la dette et des fonds propres proches du taux sans risque (taux de l'OAT), on obtiendrait des montants de crédits et de fonds propres suffisants pour financer l'intégralité des besoins. Autrement dit, ce que les financeurs privés demandent à la collectivité ce n'est pas, comme par exemple dans le cas d'une activité de service public où les recettes sont largement inférieures aux charges d'exploitation, de prendre en charge une insuffisance de rentabilité économique, mais de couvrir la forte incertitude pesant sur les *cash-flows* prévisionnels.

Sur les projets routiers en concession (et particulièrement les péages urbains), l'incertitude est telle que l'éventualité d'une faillite rapide de la société concessionnaire apparaît comme un risque majeur. C'est ce qui justifie l'exigence de niveaux de RCD et de TRI particulièrement élevés, qui se traduisent mécaniquement par une subvention d'investissement très importante (entre 25% et 50% du besoin de financement global).

Les deux risques principaux du projet sont le risque de construction et le risque d'exploitation. Ces deux risques jouent cependant de manière inégale, si l'on considère le montage d'un financement de projet type BPNL :

- Le risque de construction est un risque de type industriel, pour reprendre une terminologie chère aux juristes, c'est-à-dire que les actionnaires de la société concessionnaire (en majorité les constructeurs) sont des professionnels de la gestion de ce type de risque. En outre, la société concessionnaire passe généralement avec les entreprises un marché à forfait qui la couvre contre les aléas de chantier (contrairement au projet Eurotunnel).

On observera à ce titre que ce mécanisme du forfait a effectivement protégé la société concessionnaire du BPNL, qui n'a pas eu à acquitter les surcoûts importants dus à un grave accident de tunnelier. Enfin, une variation de x% de coût de construction a, toutes choses égales par ailleurs, un impact moindre qu'une baisse de x% des recettes sur les niveaux de RCD et de TRI.

- Le risque d'exploitation est lui, avant tout, un risque recettes de nature commerciale. Ce risque est lié au comportement d'un tiers, l'usager, dont le consentement à payer, particulièrement en milieu urbain, est encore aujourd'hui mal appréhendé en dépit de la précision des études de trafic qui sont effectuées. On notera que les recettes du BPNL à son ouverture n'ont représenté que le tiers des recettes initialement prévues.

Aussi, sur ce type de projet, le risque contre lequel les investisseurs cherchent avant tout à se prémunir est-il le risque recettes, dont l'importance justifie effectivement les primes de risque évoquées plus haut. Or, les prévisions de *cash-flows* ne tiennent pas seulement compte, loin s'en faut, des seules prévisions de recettes. Elles intègrent évidemment toutes les hypothèses (parfois plusieurs centaines) qui sont prises en compte dans la modélisation financière.

Pour prendre un seul exemple, le fait que la société concessionnaire révise son hypothèse d'inflation à 2% au lieu de 3% par an diminue fortement les *cash-flows* disponibles, le jeu de l'inflation se cumulant sur la longue période de la concession.

Prévoir l'inflation sur 30 ou 50 ans est un exercice totalement aléatoire, même s'il existe bien des anticipations de marché sur la question (cotation de l'OAT indexée sur l'inflation).

Néanmoins, si, dans la réalité, la fréquentation espérée sur l'ouvrage est globalement atteinte, une faible inflation fera baisser la rentabilité de la concession, mais aura très peu de chances au départ en pratique de mener la société à la faillite, celle-ci fixant son risque de taux (swap) pour éviter un éventuel effet de ciseau dévastateur.

Cette anticipation prudente et aléatoire des actionnaires et des banques sur l'environnement économique général sera cependant « payée cash » par la collectivité, sollicitée pour combler le besoin de financement résiduel du projet. Du point de vue du traitement du risque, la subvention d'investissement apparaît comme un financement qui n'est pas optimisé puisqu'il intègre d'une manière indifférenciée tous les aléas, qu'ils soient réellement porteurs, ou non, d'un risque de faillite.

B - Le prix d'une « faille temporelle »

Nous avons vu dans la première partie que le montant des crédits accordés par les banques était essentiellement dimensionné par le ratio cumulé de couverture de la dette, qui ne prend en compte que les *cash-flows* du projet sur la durée des crédits.

La question s'était posée il y a quelques années, dans le cadre d'un projet urbain, de déterminer la durée maximale des crédits que les banques pouvaient à l'époque consentir : était-ce 20 ou 25 ans ? La valeur actuelle des *cash-flows* sur 25 ans étant très supérieure, il était possible dans cette hypothèse d'augmenter le volume des prêts de 500 MF pour un ratio inchangé, et donc de diminuer le montant de la subvention d'investissement de 500 MF ! De même dans le strict calcul de ratio, il n'est pratiquement pas tenu compte du fait que si un problème survient dans le remboursement des prêts, la société concessionnaire dispose, au-delà de la durée de remboursement, de ressources financières très importantes qui lui permettraient, le cas échéant, de rééchelonner sans problème une partie de la dette initiale.

A l'inverse, si le remboursement des crédits s'effectue sur la durée prévue, on pourrait imaginer que le concédant bénéficie d'un « retour à meilleure fortune » une fois que les prêts ont été remboursés. Ce « retour à meilleure fortune », dans l'hypothèse d'un déroulement favorable de la concession, n'entamerait que peu la rentabilité des actionnaires ; mais la subvention d'investissement est versée une fois pour toutes...

On peut donc dire que la subvention correspond, pour une longue part, au prix de la « myopie » correspondant à la philosophie du *closing* financier.

On observera, en outre, que cette myopie peut encore s'aggraver si, le montant des *cash-flows* étant faible en début de période, le montant de la dette est dimensionné non par le RCD cumulé, mais par le RCD annuel minimum (voire première partie). Dans ce cas, le montant des crédits est « bloqué » non par la valeur des cash-flows sur la durée de la dette, mais par la valeur des *cash-flows* sur les premières années : la myopie s'aggravant, le coût du verre correcteur (la subvention d'investissement) s'alourdit encore...

Pour résumer, on peut dire que la différence entre la durée de vie d'un équipement routier (50 ans et plus), qui peut correspondre à la durée de la concession, et l'horizon bancaire (au maximum 25 ans) génère une sous-valorisation de la concession par le marché financier et donc un surcoût pour la collectivité. L'équipement routier est une infrastructure de long terme, mais pour les banques, comme pour certains économistes, à long terme nous serons tous morts !

C/ Un forfait forcément plafonné à la baisse, mais pas toujours à la hausse

Comme on l'a vu, la détermination de la subvention d'investissement s'effectue à partir d'une modélisation financière qui estime les résultats de la concession selon un scénario de référence (« Cas de Base »).

Il est évident que ce scénario de référence a peu de chances d'être respecté. Mais n'est-ce pas le principe même du forfait constitué par la subvention d'investissement du concédant ? Quelle que soit l'évolution de la concession, celle-ci demeure entièrement aux risques et périls du concessionnaire.

Une des possibilités assumées par le concessionnaire est celui d'un échec complet (faillite), les recettes étant par exemple très inférieures aux prévisions. Dès lors de deux choses l'une : ou le traité de concession prévoit la reprise des emprunts par le concédant, ou le traité prévoit la reprise de l'ouvrage par le concédant sans indemnité.

Dans ce dernier cas, la société étant en dépôt de bilan, l'administrateur judiciaire sera t-il lié par le traité ou fera t-il prévaloir le droit des sociétés et imposera un meilleur traitement des créanciers, au premier rang figurent les banques ? Imagine t-on un périphérique urbain fermé pendant des mois dans l'attente d'un règlement financier ? La question aurait pu se poser pour TEO, étant donné le niveau des recettes à l'ouverture, mais a été rapidement close par l'annulation de la concession par le Conseil d'Etat, qui a conduit à une indemnisation des dépenses de la société concessionnaire sur le fondement de l'enrichissement sans cause...

Les juristes que nous avons rencontrés à l'époque étaient fort partagés sur ce problème des conséquences d'une faillite, en dépit d'exemples comme Eurotunnel ou Orlyval, où les bailleurs de fonds des concessionnaires ont dû assumer seuls l'échec financier du projet, il est vrai dans des contextes fort différents.

Pour terminer sur ce point, nous remarquerons simplement que dans le cadre d'un ouvrage routier en milieu urbain, qui a des implications fortes en termes d'équilibre urbain, la collectivité publique est soumise dans le cas d'une défaillance du concessionnaire à une forte pression qui limite sa capacité à se montrer intransigeante sur les conditions d'une reprise financière de l'ouvrage. Si la limite du forfait à la hausse apparaît donc fort incertaine, à l'inverse en tout cas une chose est sûre : si les évènements se déroulent mieux que prévu et que la concession dégage une forte rentabilité, le concédant ne percevra aucune part de ce succès de nature à diminuer le coût initial représenté par la subvention d'investissement...

3ème partie - Les autres formes de concours financiers publics et leurs limites juridiques

Les quelques éléments développés en deuxième partie militent en faveur de l'utilisation d'autres formes de financement, cette utilisation pouvant d'ailleurs fort bien être complémentaire d'un financement partiel en subvention d'investissement.

Les autres financements s'inscrivent la plupart du temps « en négatif » des caractéristiques d'une subvention forfaitaire : conditionnels, ils ne sont mis en jeu que si la situation l'exige ; remboursables, ils permettent à la collectivité de récupérer les fruits de son assistance financière dans les moments difficiles ; variables, ils optimisent l'intervention de la collectivité locale au niveau de ce qui apparaît nécessaire.

Loin d'être exhaustifs, nous limiterons notre inventaire à des modalités d'intervention bien connues des collectivités publiques : les garanties de recettes, les garanties d'emprunt et les avances remboursables. Force est de constater cependant que, malgré le caractère relativement traditionnel de ces instruments, l'utilisation de ceux-ci est fortement limitée par l'état actuel du droit de l'intervention économique.

A/ Les autres instruments traditionnels des collectivités publiques

Les garanties de recettes ou les contributions d'exploitation

On l'a vu, la préoccupation majeure des financiers privés (et particulièrement des banques) est constituée par le passage difficile des premières années d'exploitation où le *cash-flow* disponible prévu est à peine supérieur au service de la dette. L'assurance, pour le banquier, d'obtenir un surcroît de ressources, permettant en cas d'insuffisance de chiffre d'affaires d'assurer malgré tout le service des emprunts, est de nature à diminuer fortement son risque, ce qui se traduit par une forte diminution du RCD. Bien entendu, cette garantie de recettes est plafonnée à un montant maximum.

Si le montant maximum est atteint et que malgré tout le *cash-flow* est insuffisant, on peut alors redouter que la collectivité, ayant participé à la couverture des risques de l'exploitation, se retrouve prise dans un engrenage. Notre appréciation du risque de la collectivité est que, même si elle a uniquement versé une subvention forfaitaire, elle sera malgré tout soumise, dans cette situation, à des sollicitations fortes de la part du concessionnaire.

En revanche, si les choses se passent correctement, la garantie n'aura que peu ou pas joué.

Selon nous, les véritables limites, au plan financier, de l'intervention des collectivités dans l'exploitation ne se situent pas en termes de risque mais sont de nature fiscale (TVA sur les subventions d'exploitation), l'imposition de ces concours limitant fortement (mais pas complètement) leur intérêt.

Les garanties d'emprunt

Cette formule a l'avantage de surmonter l'obstacle fiscal évoqué plus haut. Elle a, en outre, l'avantage de traiter véritablement le sujet (une insuffisance de capacité à servir la dette) sans occasionner de frottement sur l'impôt sur les sociétés, comme la garantie de recettes, sur lequel le concessionnaire risque de payer l'IS.

Enfin, si elle est couplée avec une subvention d'investissement, la garantie d'emprunt présente le grand avantage d'optimiser le calcul de la subvention. En effet, la garantie d'emprunt va diminuer, pour le montant garanti, le dénominateur du RCD cumulé (dette bancaire non garantie) et donc se traduire par une augmentation en théorie équivalente de la dette non garantie, et une baisse correspondante de la subvention d'investissement.

Les avances remboursables

La transformation d'une subvention d'investissement en avance remboursable permet de récupérer, si les choses se passent correctement, la valeur nominale de la subvention d'investissement.

N'ayons pas d'illusion : le remboursement de cette dette interviendra après le remboursement de la dette bancaire. En pratique, l'impact de ce remboursement sera donc faible en francs constants (surtout si l'on tient compte du taux des emprunts ayant servi au financement de la subvention d'investissement par la collectivité locale). Cette formule présente toutefois un avantage financier indéniable. Surtout, elle peut être couplée à une garantie d'emprunt, elle-ci, si elle est mise en jeu, étant remboursable (comme les garanties d'emprunt accordées traditionnellement par les organismes réhausseurs).

Notre expérience du financement de projet en concession nous conduit à penser qu'un « *mix* » de ces instruments, avec une subvention d'investissement plus réduite, permet d'optimiser davantage l'intervention financière du concédant. Il convient à ce stade, de souligner malgré tout les limites juridiques qui encadrent fortement la possibilité d'une telle association.

B/ Les limites posées par l'état actuel du droit de l'intervention économique publique

Si le droit de l'intervention économique publique a connu d'importantes évolutions au cours des cinquante dernières années, sous l'influence à la fois d'un enrichissement des règles de droit interne et de l'application du droit communautaire, il demeure profondément marqué par le principe de limitation de l'intervention des collectivités publiques dans le domaine économique, principal corollaire du principe de liberté du commerce et de l'industrie proclamé notamment par la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791.

Les aides des collectivités locales à l'activité économique sont en effet considérées comme étant de nature à fausser le jeu de la concurrence. C'est d'ailleurs avant tout sous cet angle d'analyse que la Commission européenne est le plus souvent amenée à contester la légitimité d'un dispositif d'aide publique, individuel ou collectif, octroyé à une entreprise ou à une catégorie d'entreprises.

La restriction communément imposée aux interventions économiques des collectivités repose en second lieu sur le souci de protection des deniers publics, les aides octroyées dans le cadre d'activités relevant du secteur industriel et commercial étant jugées onéreuses et financièrement risquées pour les collectivités publiques.

Dès lors, si la compétence des collectivités locales pour intervenir dans le domaine économique repose désormais sur un fondement légal affirmé par la loi du 2 mars 1982, qui va même jusqu'à créer un service public local d'aides aux entreprises, elle demeure strictement encadrée, à la fois par la définition réglementaire des conditions de son exercice et par le contrôle, de légalité et d'opportunité, exercé par l'administration centrale et le juge administratif.

Les limites imposées par l'état actuel du droit aux interventions économiques publiques sont de deux ordres : d'ordre général tout d'abord, s'agissant de l'application du cadre législatif des aides directes et indirectes des collectivités aux entreprises ; mais également d'ordre spécifique au cadre juridique des délégations de service public qui fait intervenir les règles d'intervention des collectivités locales vis-à-vis des services publics industriels et commerciaux dont elles ont la compétence.

Le régime général issu de la loi du 2 mars 1982 modifiée n'offre que peu de possibilités d'intervention pour les collectivités publiques.

Le cadre juridique général, institué par la loi du 2 mars 1982 modifiée, définit les aides économiques que les collectivités locales sont susceptibles d'accorder aux entreprises, sur la base de la distinction, qui demeure applicable aujourd'hui en l'attente d'une modification des dispositions concernées, entre les aides directes et les aides indirectes. Les premières sont définies de façon limitative par l'article L.1511-2 du Code général des Collectivités locales (CGCT) suivant lequel :

« Les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. »

Le régime prévu par la loi autorise la mise en place de dispositifs généraux d'aides à l'économie reposant sur l'initiative de la région dont l'intervention peut éventuellement être complétée par des aides des autres collectivités locales, qu'il s'agisse des communes, des départements ou de leurs groupements.

C'est donc uniquement dans le cadre d'un dispositif existant et initié par la région qu'une collectivité serait en mesure d'accorder une aide directe à une entreprise, parmi celles envisagées par la loi. Les autres formes d'aides directes sont illégales. Or, en matière de financement de projet, la collectivité délégante trouvera difficilement à s'inscrire dans le cadre d'un dispositif d'aides économiques existant et piloté par la région, les projets se caractérisant précisément par des besoins de financement spécifiques et la nécessité de définir un cadre contractuel répondant à des contraintes d'investissement et d'exploitation particulières. **La délégation d'un service public dans le cadre du financement de projet apparaît donc d'emblée et par nature en décalage avec le régime juridique général prévu par la loi en matière d'intervention économique publique.** C'est par exemple le cas pour la mise en place de garanties d'emprunts qui pourraient constituer une alternative opportune ou du moins un complément efficace au financement public par subvention mais dont l'utilisation demeure très encadrée.

Les garanties d'emprunt

Considérées comme particulièrement dangereuses pour les finances publiques, car susceptibles de s'avérer lourdes de conséquences pour le budget local en cas de défaillance de l'emprunteur, elles obéissent en effet à de règles très précises, applicables à l'ensemble des collectivités locales.[1].Ces règles prennent la forme de ratios prudentiels impératifs qui limitent à 50% le montant annuel des annuités garanties par la collectivité rapporté à ses recettes réelles de fonctionnement, à 10 % de sa capacité annuelle de garantie le montant garanti par une collectivité au profit d'une même entreprise et à 50% la part d'un emprunt pouvant être garanti par différentes collectivités locales réunies.

La prudence de l'administration à l'égard du recours aux garanties d'emprunt a conduit à favoriser la limitation de l'engagement pris par les collectivités en autorisant celles-ci à préférer au cautionnement ou à l'octroi de

[1] Règles issues de la loi 88-13 du 5 janvier 1988, de la loi 96-314 du 12 avril 1996 et du décret 99-102 du 16 février 1999, codifiées aux articles 2251-1, 3231-4 et 4253-1 du CGCT.

garantie la prise en charge du coût des « *commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunts accordés par les établissements de crédit* » afin d'éviter une exposition des collectivités au risque de défaut de l'emprunteur.[2]

Enfin, les cautionnements ou garanties d'emprunt accordés par les collectivités ne peuvent en tout état de cause porter que sur des opérations faisant l'objet d'un tableau d'amortissements permettant de définir les annuités de remboursement. En conséquence, doivent être considérées comme illégales, les garanties de loyers, les garanties de dettes commerciales, dettes fiscales ou de pertes financières ainsi que les garanties de produits financiers à court terme tels que les lignes de crédit ou avances de trésorerie dont la nature même exclut de pouvoir établir un plan d'amortissement.

En l'état actuel du droit et s'agissant d'opérations en financement de projet, la possibilité de recourir aux garanties d'emprunt par les collectivités locales s'avère donc très limitée.

Les avances remboursables

Le régime des avances remboursables ne permet pas davantage de libéralités. Alors même que cet outil pourrait sembler financièrement plus favorable à la collectivité que le versement de la traditionnelle subvention d'investissement, comme nous l'indiquions plus haut, son utilisation reste très limitée en tant qu'aides directes aux entreprises dont le remboursement ne présente pas un caractère certain pour la collectivité.

Les avances remboursables entrent en effet dans le cadre des aides directes limitativement énumérées par la loi de 1982, seules étant autorisées les « *avances à des taux plus favorables que le taux moyen des obligations* » d'initiative régionale, éventuellement complétées par l'intervention d'autres collectivités.

Le recours aux avances de trésorerie n'apparaît donc pas comme un outil de financement facilement utilisable dans le cadre d'une concession de service public, même si quelques possibilités supplémentaires sont introduites pour ce qui concerne les avances de trésorerie faites aux Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ou intervenant entre la collectivité et son mandataire public.

La loi du 7 juillet 1983 sur les SEM prévoit en effet la possibilité, pour les collectivités actionnaires, de définir par voie de convention les conditions de leur participation financière et du versement d'avances nécessaires au financement de la mission confiée à leur SEM, à l'exclusion toutefois de tout

[2] Article L.1511-3 DU CGCT.

autre financement destiné par exemple à rembourser une dette structurelle ou à faire face à des difficultés financières sans lien avec la mission confiée.[3]

Enfin, **la loi MOP sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique du 12 juillet 1985** donne la possibilité au maître d'ouvrage public confiant certaines de ses attributions à un mandataire (Etablissement public, SEM, société d'HLM) qui agit en son nom et pour son compte de définir par voie de convention *« le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaire » (Article 3).* Cet article de la loi MOP ouvre donc la possibilité d'une avance remboursable versée par la collectivité à son délégataire, qu'elle soit ou non actionnaire, mais dans le seul cas où le délégataire intervient comme mandataire de la collectivité, ce qui exclut le cas des fermiers ou concessionnaires.

Le régime général du droit des interventions économiques des collectivités locales est complété par les dispositions issues du droit européen, qui s'avèrent toutefois globalement peu restrictives pour ce qui concerne les aides individuelles susceptibles d'être accordées aux entreprises. Le principe, affirmé par l'article 90 du Traité de Rome, consiste essentiellement à vérifier que les aides accordées n'entravent pas les règles de concurrence ni n'affectent le développement des échanges de l'Union Européenne et à soumettre à notification à la Commission Européenne les dispositifs d'aides (subventions, allègements sociaux et fiscaux, avances, taux préférentiels, garanties d'emprunts) excédant un certain seuil.

Parallèlement à l'application du régime général ci-dessus, le cadre spécifique des délégations de service public offre quelques possibilités complémentaires d'intervention, qui demeurent toutefois limitées par le principe de la gestion du service par le délégataire à ses risques et périls.

Lorsque les collectivités confient à un tiers l'exploitation d'un service public industriel et commercial dans le cadre d'une délégation de service public, les relations financières entre le délégant et le délégataire sont soumises aux dispositions des articles L.2224-1 et suivants, L.3241-4 et L.3241-5, et L.4253-1 du CGCT s'agissant respectivement des communes, des départements et des régions. Ces dispositions autorisent les collectivités à prendre en charge des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, c'est-à-dire à octroyer des aides à leur délégataire, notamment lorsque *« les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement »* ou 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 »*, situation fréquente en matière de transports par exemple.

[3] CE, 13/09/1995, Département des Alpes Maritimes.

La possibilité pour les collectivités d'accorder des aides, directes ou indirectes, à leurs délégataires a été par ailleurs réaffirmée par le juge administratif qui reconnaît au délégataire le droit à l'équilibre financier dans le cadre de son contrat, ce droit pouvant justifier en certaines circonstances le versement d'aides et de concours de natures diverses au concessionnaire ou au fermier -garanties d'emprunt, subventions d'équipement ou d'exploitation- notamment lorsque le contrat de concession inclut l'exploitation d'un ouvrage.[4]

En droit communautaire, ces aides publiques permettant d'assurer l'équilibre financier d'un contrat de concession sont également admises, notamment dans le cadre de l'article 77 du Traité de Rome modifié qui fait référence aux aides publiques dans le domaine des transports, ou, de manière plus générale, en vertu des dispositions de l'article 90-2 relatives aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (équivalent des services publics industriels et commerciaux en droit français).[5]

A la fois le Code Général des Collectivités Territorial et la jurisprudence administrative nationale ou communautaire offrent donc pour la gestion des services publics industriels et commerciaux des possibilités d'aides de la collectivité au concessionnaire qui vont au-delà des dispositions générales prévues en matière d'aides directes et indirectes et permettent par exemple de combiner dans une certaine mesure et si l'équilibre financier du contrat le justifie, le versement de subventions d'investissement, de subventions de fonctionnement et l'octroi de garanties d'emprunt.

Toutefois, ces possibilités demeurent limitées par la notion même de délégation de service public qui se définit principalement sur la base du risque effectivement supporté par le délégataire. Ainsi, si la rémunération basée sur la perception de redevances auprès des usagers au lieu de la perception d'un prix payé par la collectivité ne constitue plus un critère suffisant de qualification des contrats de délégation service public, le mode et les composantes de la rémunération de l'exploitant jouent toujours un rôle décisif comme critère d'évaluation du risque qu'il supporte effectivement.

La limite des garanties de recettes

On a vu que le régime général des aides économiques publiques limitait de façon stricte les garanties pouvant être octroyées par les collectivités aux entreprises. Le cadre spécifique des délégations de service public, s'il n'interdit pas de recourir à des dispositifs offrant au concessionnaire des recettes d'exploitation directement payées par le concédant, exige que la rémunération du cocontractant demeure substantiellement assurée par les résultats de

[4] CE, 18/11/1988, Ville d'Amiens, CA de Nîmes, 6/09/1994, Ville de Nîmes.

[5] CJCE, 27/04/1994, Commune d'Almelo ; CJCE, 11/04/1989, Ahmed Saheed Flugreisen.

l'exploitation. C'est le principe récemment affirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1999, Syndicat Mixte de Traitement des Ordures Ménagères centre-ouest seine-et-marnais, suivant lequel le contrat demeure qualifié de délégation de service public lorsque 70% des recettes perçues proviennent de l'activité.

L'octroi de garanties de recettes par la collectivité va au-delà du paiement d'un prix au concessionnaire ; ce n'est pas seulement le mode de rémunération qui est alors en jeu mais la part de risque financier de l'exploitation supportée par le concessionnaire. En effet, l'octroi de garanties de recettes par le concédant revient à garantir au concessionnaire un niveau de recettes minimum et donc à limiter son risque. Alors même que l'introduction d'un tel dispositif peut permettre de réduire le coût global du projet, notamment par l'assouplissement de certaines exigences financières de la part des investisseurs et des prêteurs, son utilisation est en pratique fortement limitée par les exigences d'une gestion aux risques et périls du délégataire, strictement appréciée par le juge, en particulier pour ce qui concerne les contrats de concession et d'affermage, qui risqueraient en cas d'existence d'une garantie de recettes significative, d'être requalifiés en marchés publics.

Conclusion : Risque, rentabilité et implication du concédant

L'approche économique traditionnelle des collectivités locales est fondée sur une insuffisance structurelle de rentabilité économique qui justifie une intervention publique. Or le financier privé raisonne lui non en termes de rentabilité pure, mais en termes de couple rentabilité/risque : ce qu'il tend à faire prendre en charge par la collectivité est moins une insuffisance de rentabilité que le risque attaché à cette rentabilité.

L'instrument classique de l'intervention publique est la subvention, qui n'a précisément pas pour but de traiter un risque financier mais une insuffisance de rentabilité économique. Cette confusion entre les notions de rentabilité et de risque conduit la collectivité à payer comptant non un déséquilibre structurel mais bien un déséquilibre éventuel.

Un tel constat milite pour l'utilisation d'autres formes de concours financiers publics, qui visent à traiter spécifiquement les risques majeurs et à associer la collectivité aux résultats bénéficiaires de l'opération.

Ces autres modalités d'intervention supposent cependant un changement d'attitude de la part du concédant : le caractère forfaitaire de la subvention d'investissement a comme contrepartie le principe fondamental selon lequel le concessionnaire « fait son affaire » des risques du projet, et qu'en aucun cas la responsabilité du concédant ne peut être mise en cause à ce titre.

Nous considérons que, dans le cas des projets routiers en milieu urbain, ce principe n'est pas garanti : la collectivité ne peut se désintéresser totalement du dysfonctionnement d'un ouvrage majeur dans l'agglomération, et peut se retrouver impliquée financièrement dans le règlement d'une crise éventuelle, au-delà des dispositions prévues par le seul traité de concession.

Par ailleurs, « l'indifférence » financière du concédant aux risques et périls de la concession n'est qu'apparente : le montant de la subvention d'investissement est la résultante de l'ensemble des anticipations des bailleurs de fonds privés concernant les risques du projet et l'état du marché financier (*cash-flows* du Cas de Base, durée des emprunts, montant des primes de risque, etc...). En quelque sorte, le concédant « valide » implicitement et paie, via la subvention, l'ensemble de ces anticipations, tout en considérant qu'elles ne sont pas de sa responsabilité, et de surcroît n'obtient pas la garantie qu'en cas de réalisation des risques majeurs, sa contribution sera plafonnée par la subvention initiale.

Aussi, à un système de séparation rigide entre concédant et concessionnaire pourrait se substituer un système de partenariat débouchant sur une véritable ingénierie financière publique, qui adapterait les techniques privées du financement de projet à la problématique de la collectivité. Le développement de cette ingénierie financière est cependant freiné par l'état actuel du droit de l'intervention économique, qui apparaît en décalage avec cette évolution. Le développement du partenariat public-privé en matière de concession routière en financement de projet suppose donc une évolution législative et réglementaire que nous appelons de nos modestes vœux.

Les critères des établissements financiers, prêteurs et investisseurs

Philippe Rochefort, Directeur des financements structurés, DEXIA

Les projets d'équipement qu'il s'agisse de projets d'infrastructure de transport ou d'environnement, de projets énergétiques ou de télécommunications représentent des montants d'investissement très significatifs. Compte tenu des sommes en jeu, la question du mode de financement et du choix des partenaires financiers doit être traitée en amont, lors du processus de décision de réalisation du projet, afin de prendre en compte les conditions d'intervention des établissements financiers. Faute de quoi, le montage voire les contrats passés avec les différents partenaires techniques devront être modifiés pour permettre la mise en place du financement. Dès lors, pour tout décideur public ou privé, la connaissance des critères d'intervention des partenaires financiers s'impose afin de construire un partenariat long terme sur des bases solides et d'assurer le succès du projet et son financement au meilleur coût.

1. Logiques des prêteurs et des investisseurs dans les projets :

Les établissements financiers peuvent intervenir comme prêteur, comme investisseur ou aux deux titres. Avant de tenter d'illustrer certains aspects de la différence d'approche entre prêteurs et investisseurs dans le cadre de leur partenariat, un bref rappel des principaux risques inhérents à la réalisation d'un projet s'impose. En effet, même si une des clés du succès d'une telle entreprise réside dans la juste répartition de ces risques, c'est la perception qu'en aura chaque acteur qui va conditionner son positionnement.

On distingue classiquement les risques qui se manifestent au cours de la phase de construction ou de développement, de ceux pouvant apparaître durant la période d'exploitation. Comme ils ont déjà été évoqués plus en détail dans l'exposé de P. VANDEVOORDE, nous nous contenterons de les énumérer.

Parmi les risques propres à la phase de construction ou de développement, on trouve :

Les risques techniques (au sens large), liés au projet lui-même et qui regroupent le risque de technologie, le risque de surcoût, le risque de retard, le risque lié à la capacité du constructeur et de ses sous-traitants, tant en termes de qualité de conception ou de maîtrise de la technologie que de solidité financière de la contrepartie.

Les risques liés au montage juridique et financier : risque de taux d'intérêt, risque de taux de change, risque d'indexation (pour une construction longue), risque de non-respect des engagements des parties. Comme la construction s'étend généralement sur une courte durée par rapport à celle du projet, ces risques restent relativement limités.

Les risques qui peuvent survenir en période d'exploitation comprennent :

Les risques liés à l'activité : risque sur les recettes (fréquentation et prix), risque d'augmentation des coûts d'exploitation ou d'entretien, risque d'approvisionnement.

Les risques dus au financement : les mêmes risques que ceux évoqués pour la phase de construction ou de développement sur une période plus longue où leur impact est beaucoup plus considérable.

Les risques liés au contexte dans lequel évolue le projet : risque politique, risque juridique et fiscal (remise en cause du contrat, changement des règles du jeu, modification de la fiscalité, etc...), risque macro-économique, risque de catastrophe naturelle.

Les établissements financiers sont naturellement attentifs à tous les risques, mais, engagés financièrement sur une période longue par définition, ils doivent attacher une importance particulière aux risques en période d'exploitation. Ils complètent leur propre analyse par des avis fournis par des conseillers techniques extérieurs (tout particulièrement sur les risques de construction ou de performance des installations, sur les risques de trafic...). Ils doivent aussi se forger une opinion sur le savoir faire et la pérennité de l'opérateur dont dépendent largement les cah-flows futurs. Bien souvent plusieurs avis différents seront nécessaires. Face à cette incertitude et cet inconfort potentiel sur des événements susceptibles de se produire durant la vie du projet, comment reprocher alors aux établissements financiers d'appliquer un principe de prudence et de privilégier une voie qui peut paraître conservatrice aux yeux des autres partenaires dont l'horizon de rentabilisation est souvent plus rapproché, ce qui est particulièrement le cas de l'entreprise constructrice ?

C'est lors du montage du projet que les partenaires vont s'attacher à réaliser entre eux la répartition de ces divers risques, ce qui représente naturellement le cœur de la négociation. In fine, le résultat se concrétisera par un accord conclu entre les parties, où seront spécifiées les obligations de chacun, notamment en matière financière. Mais reste alors à comprendre la

différence d'approche entre prêteurs et investisseurs. Comment vont se matérialiser, pour chaque acteur, les risques qu'il va devoir supporter ?

La logique de l'investisseur face à celle du prêteur :

Les investisseurs sont les actionnaires de la société projet ad-hoc créée pour concrétiser le partenariat, et ils peuvent intervenir soit en qualité de constructeur ou développeur (fréquemment l'entreprise de travaux publics), soit à titre d'opérateur ou exploitant (souvent dans le cas de projets de traitement d'eau ou de déchets), soit enfin à titre purement financier. Il est toutefois rare que le promoteur principal du projet (le sponsor) soit un partenaire purement financier : c'est en général le principal constructeur ou fournisseur, ou l'exploitant. La participation financière des investisseurs se fait sous forme d'injection de fonds propres ou de quasi fonds propres dans la constitution du capital de la société projet.

Quel que soit le type d'intervention, la rémunération espérée comprendra au moins les dividendes distribués. En outre, l'investisseur-constructeur pourra bien entendu dégager du profit lors de la livraison de l'ouvrage et de son coté l'investisseur-exploitant pourra espérer des gains supplémentaires grâce au contrat d'exploitation. Une des caractéristiques communes à tous les investisseurs est de jouir de possibilités d'*upside* dans les cas où le projet se déroule mieux que prévu. En cas de déroulement particulièrement satisfaisant, les investisseurs pourront récupérer leur investissement en réalisant une plus-value avec l'introduction du projet sur le marché et son transfert à des investisseurs passifs.

Il n'en est pas de même des prêteurs. Ce sont eux qui vont apporter la partie principale des ressources financières de la société de projet (hormis les subventions éventuelles) sous forme de dettes commerciales. Cette dette, dont les caractéristiques sont définies au début du projet, comporte un coût, le taux d'intérêt (correspondant au prix du temps) auquel s'ajoutent les commissions, un profil et une durée de remboursement fonction de la durée de vie du projet. Le gain du prêteur étant défini à l'avance, il ne profitera aucunement des éléments favorables qui pourront éventuellement améliorer la rentabilité du projet et, au contraire, n'atteindra la rentabilité prévue qu'après le remboursement complet de la dette.

Le constructeur est moins exposé sur la durée et son exposition est en effet principalement concentrée dans les quelques premières de vie du projet qui, lui, durera plusieurs dizaines d'années. A ses côtés, le prêteur dont le rôle est bien sûr d'avancer des fonds mais aussi de « vendre du temps », pour permettre au projet de se développer. Son exposition débute lors de la phase de construction ou de développement et se prolonge sur plusieurs années et à l'extrême, sur toute la durée de vie du projet. Cette différence entre l'investisseur et le prêteur est naturellement fondamentale. Le premier devra s'attacher à livrer le produit convenu, en respectant les délais et les coûts, pour récupérer rapidement une partie de sa mise initiale. Pour le second,

l'achèvement de la période de construction ne fait que marquer le début des rentrées financières, qui dans un premier temps ne serviront qu'à couvrir les intérêts qui se sont accumulés jusqu'alors.

Cette situation est inconfortable pour le prêteur : il veut à tout prix éviter de se retrouver dans une situation où le projet ne génère pas le cash flow escompté où il serait, de tous les partenaires, celui qui en souffrirait le plus.

Pour s'en protéger, il cherchera :

A rendre les autres partenaires plus solidaires dans les mauvais moments éventuels en augmentant leur apport initial. Pour garder ses partenaires avec lui en cas de difficulté, le prêteur cherchera, autant que possible, à impliquer financièrement l'investisseur de façon à éviter que celui-ci ne récupère trop rapidement le capital investi. L'apport financier de l'investisseur dépendra d'une négociation avec le prêteur, et les positions divergeront très fortement car le but de l'investisseur est au contraire de limiter au minimum le montant investi dans la société projet. En effet, pour mobiliser son apport en capital, l'entreprise va être contrainte de puiser dans ses liquidités ou de contracter un prêt *corporate*, ce qui la privera éventuellement de ressources pour d'autres projets. En outre il n'est pas bon pour sa gestion des risques de concentrer ses ressources financières, nécessairement rares, sur un nombre trop réduit de projets. Mais un des objectifs primordiaux recherchés par un investisseur est la maximisation de la rentabilité du projet, en recherchant l'investissement le moins important pour obtenir le gain maximal, grâce à l'effet de levier produit par la dette commerciale.

A conserver une valeur aussi élevée que possible aux sûretés réelles qu'il pourrait prendre sur les éléments d'actif, notamment en adaptant la maturité du crédit accordé à la durée de vie du projet. Ceci est primordial dans le cas où les technologies utilisées risquent d'être rapidement dépassées (par exemple dans le secteur des télécommunications). S'il y a problème le prêteur désire pouvoir se retourner sur des biens ayant encore une valeur marchande minimale.

Multiplier les solidarités de long terme entre partenaires : l'introduction de partenaires financiers multiples (BEI, organismes multilatéraux ou agences de crédit export) peut être un facteur de sécurisation, en multipliant les éléments de solidarité de long terme entre les partenaires et avec les pouvoirs publics locaux et nationaux.

S'assurer de l'utilité et de la compétitivité à long terme du projet, garantes de sa capacité générer les recettes prévues : le processus de sélection des constructeurs/opérateurs puis de suivi des performances est primordial. De même, les contrats peuvent prévoir des mécanismes de test de marché (benchmarking) destinés à réajuster les coûts/rémunérations de l'opérateur au cours de la vie du projet, de façon à s'assurer que son offre soit toujours compétitive.

In fine le prêteur proposera un taux d'intérêt en fonction du risque résiduel qu'il estime pouvoir supporter sur toute la durée de l'opération, et jouera sur la priorité qu'il souhaite avoir dans l'ordre de remboursement des diverses dettes : la dette senior servie en premier, puis les différentes tranches de dette subordonnée.

Entre la logique classique du prêteur et celle du pur investisseur, le prêteur de dette subordonnée connaît une situation particulière. Dans ce cas, le prêteur se trouve dans une situation intermédiaire entre le prêteur senior dont la dette sera remboursée en priorité et l'investisseur en capital. Il accepte de prendre un risque plus grand, contre une rémunération supérieure. Selon les conditions de la dette subordonnée ou selon les circonstances, sa logique se rapprochera plutôt de celle d'un prêteur classique ou de celle d'un investisseur.

Le prêteur agissant comme investisseur :

Dans certains cas, le prêteur se trouve également impliqué dans un projet en tant qu'investisseur. Cette situation peut résulter d'un choix ou être imposée par les circonstances. Le choix peut être guidé par des objectifs de liquidité de l'investissement, par une espérance de plus-value sur le projet en question mais le plus souvent, ce sont des considérations commerciales qui l'imposent (exigence des promoteurs ou des pouvoirs publics).

Le prêteur peut intervenir comme investisseur directement ou indirectement :

Directement en devenant actionnaire de la société de projet. Le prêteur-investisseur obtiendra grâce aux dividendes susceptibles d'être distribués, une rémunération supérieure à celle qu'il obtiendrait en se positionnant uniquement comme prêteur - une autre source de gains pouvant provenir des plus-values en cas de cession (mais la liquidité des sociétés de projet est généralement médiocre).

Indirectement, par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement qui peut constituer un autre moyen à la disposition du prêteur pour entrer dans un projet en tant qu'investisseur. C'est un investissement à caractère passif puisqu'il ne participe pas directement à la gestion du projet. C'est aussi un investissement où le risque se trouve mutualisé par la participation dans de nombreux projets. C'est enfin une participation où, grâce à ses relations et ses communications avec le fonds, le prêteur pourra retirer des avantages commerciaux indirects.

Cependant, en cas de difficultés dans le déroulement du projet, un problème de conflit d'intérêts risque de se poser entre le prêteur-actionnaire et le prêteur membre du syndicat bancaire qui finance le projet : sa participation en tant que prêteur l'incitera à la prudence et à faire éventuellement jouer les sûretés, alors que son rôle d'investisseur le poussera plutôt à tenter de prendre des risques supplémentaires pour mener à bien le projet et obtenir la rémunération escomptée. La communauté d'intérêt avec les autres prêteurs non actionnaires pourra être rompue et le syndicat bancaire affaibli.

Une illustration de ce conflit d'intérêt potentiel peut être fournie par l'exemple des *sociétés de substitution* qui ont été prévues dans plusieurs

montages conçus il y a une douzaine d'année. Elles devaient permettre aux prêteurs de se substituer automatiquement aux actionnaires en cas de difficulté sur le crédit. En réalité, les créanciers n'ont pas jugé opportun de mettre en jeu cette possibilité, même dans les cas où elle aurait pu l'être.

2. Les critères de rentabilité

Un des critères utilisés est le Taux de Rentabilité Interne (TRI) de l'opération, vue du coté du prêteur. Pour effectuer un tel calcul, il convient de construire l'échéancier des *cash-flow* pour le prêteur, ce qui implique de déterminer le produit bancaire potentiel et les frais correspondants.

Le produit bancaire comporte plusieurs éléments :

Les commissions (d'arrangement, d'underwriting et de participant) sont prélevées sur le montant du prêt accordé et sont réparties entre les banques suivant la participation de chacune et suivant leur rôle dans la syndication de la dette. Plus précisément une commission est attribuée pour la fonction d'arrangeur du projet afin de couvrir les frais de montage du financement, pour celle *d'underwriter,* afin de couvrir le risque pris par les banques qui s'engagent à apporter la totalité de la dette avant de la syndiquer avec d'autres banques qui elles ne toucheront qu'une commission de simple participant. Une même banque peut naturellement cumuler plusieurs niveaux de commission selon les rôles qu'elle a joués.

La commission d'engagement se présente sous la forme d'un pourcentage de la partie de la dette qui doit être mobilisée par le prêteur mais qui n'est pas encore tirée. Cet engagement hors bilan de la banque est la contrepartie d'un coût car, pour honorer son engagement, la banque devra immobiliser une partie de ses fonds propres, qui doivent être rémunérés.

Et naturellement, la marge sur crédit : elle correspond à la différence ente le taux d'intérêt proposé par les prêteurs et un taux de référence (EURIBOR, LIBOR, rendement des bons du trésor du pays considéré, etc...).

On peut également ajouter la commission d'agent qui est éventuellement perçue si la banque effectue le suivi de la dette et des opérations pour le compte du syndicat bancaire. Dans le cas d'un projet en difficulté, cette tâche peut être très lourde.

Dans le cas où le prêteur a une participation directe dans le projet, il faut naturellement ajouter les dividendes versés par la société et les plus-values réalisées dans le cas d'une cession.

Les charges comportent :

Les frais généraux qui comprennent bien sûr les frais de personnel et administratifs, pour rémunérer les équipes ayant pris part à l'étude mais aussi le coût des équipes assurant le suivi du prêt sur toute sa durée, ce qui n'est pas négligeable

Le coût d'immobilisation des fonds propres imposé par les normes bancaires internationales. Ce point mérite quelques développements. Le Comité de Bâle, chargé de coordonner la surveillance des principaux acteurs sur les marchés financiers internationaux, a recommandé la mise en place d'un ratio prudentiel, visant à imposer aux banques de s'assurer d'avoir un montant minimum de fonds propres pour tout crédit accordé. Ce taux de couverture porte le nom de Ratio Cooke. La norme que les banques doivent respecter est de 8% au minimum, ce ratio étant pondéré suivant le pays et la contrepartie (Etat, collectivité, crédit hypothécaire, contrepartie privée) ; il est donc maximum pour les crédits à des projets. Ces règles prudentielles sont actuellement en cours de refonte, suite aux nouvelles propositions du Comité de Bâle visant à prendre en compte les récentes évolutions du système financier international en évoluant vers un système moins normatif et qui traduise plus fidèlement le risque réel des crédits : il ne fait aucun doute que le financement de projets se verra attribuer la pondération maximale. Les banques doivent intégrer le ratio Cooke dans l'estimation de leur rentabilité. Cela correspond bien à un coût puisque par nature les fonds propres se doivent d'être rémunérés : immobiliser une partie de ces fonds propres pour un crédit donné, implique une renonciation à un autre type de placement censé être rémunéré au taux de rentabilité des fonds propres de la banque.

Les provisions sont également un coût indirect que doit supporter la banque. Elles sont particulièrement significatives dans l'activité de financement de projets, qui peut connaître de graves sinistres. En effet, du fait de l'importance des risques encourus, de l'absence ou de la faiblesse des recours sur des actifs réels ou des contreparties solvables, et des pays souvent très fragiles où sont localisés les projets, les banques sont amenées à provisionner une partie significative de leurs engagements avec une répercussion directe sur le résultat et sur les performances de la banque.

A ces divers postes de recettes et de dépenses, il ne restera plus au banquier qu'à intercaler les différents tirages du prêt considéré et les remboursements en capital correspondants pour, par un calcul classique de rentabilité, obtenir le TRI de la participation considérée.

Nous pouvons à présent faire une remarque plus générale sur le financement de projets, ou financement à recours limité. Il est souvent reproché à ce type de montage d'être plus coûteux qu'un financement direct à un maître d'ouvrage public. Cette affirmation est exagérément réductrice puisqu'elle ne prend pas en compte les bénéfices principaux du partenariat public-privé :

une possibilité de meilleure gestion des projets, qui se traduit entre autres par un meilleur respect des délais. Le coût des travaux se trouve alors réduit et les recettes sont perçues plus rapidement.

le partenariat public-privé permet d'accélérer le rythme des investissements, qui sont débudgétisés ce qui soulage les finances publiques.

Enfin, et surtout, le partenariat public-privé permet de transférer au secteur privé les risques que la collectivité publique ne souhaitait pas assumer elle même : risque de construction ou risque commercial notamment.

3. Les critères de risque :

Tout projet comporte des risques et le prêteur, engagé financièrement sur une durée longue, est naturellement sensible à tous les risques. Il attachera néanmoins une importance particulière à certains d'entre eux, se distinguant ainsi souvent de l'approche des autres partenaires.

Parmi les risques internes au projet, le prêteur sera naturellement attentif à la bonne allocation des risques de construction et d'exploitation (entretien et maintenance) mais il accordera une importance particulière à la fiabilité des technologies mises en œuvre (conception technique d'un ouvrage, process technique développé, équipement utilisé). Pour un prêteur, un montage en financement de projet, c'est à dire sans recours ou avec une faible possibilité de recours, n'est pas concevable en mettant en œuvre une technologie non éprouvée. En effet, dans ce cas, les adossements classiques (prix forfaitaire, pénalités) sont insuffisants.

Pour la même raison, en matière de risque commercial, le prêteur sera particulièrement attentif aux risques liés au caractère nouveau du comportement du consommateur dont proviennent les cash flows. Lorsque les cash flows résultent de choix déjà observés et mesurés dans des circonstances très variées, il est clair que la fiabilité des modèles de prévision sera satisfaisante : c'est par exemple le cas des choix entre route à péage et route gratuite en rase campagne dans les pays développés. En revanche, la transposition et le calage de modèle prévisionnels est très incertaine lorsqu'il s'agit d'un environnement très différent (par exemple, une autoroute à péage dans un pays en voie de développement), d'un comportement nouveau (par exemple, un ouvrage de péage urbain) ou d'une consommation nouvelle (par exemple, téléphone mobile il y a quelques années, accès à Internet à partir de téléphone mobile demain). Dans ce cas, le prêteur cherchera à limiter le risque de recettes en le reportant sur une autre partie. Lorsque c'est possible, le risque sera neutralisé par une garantie de recette apportée par le concédant ou par l'utilisation de contrats de type *Take or Pay* qui fixent les revenus à l'avance. On dispose également des produits dérivés dans le cas où le projet dispose d'un marché, comme le pétrole ou certaines matières premières.

L'instabilité, au niveau juridique, fiscal ou politique, représente un des risques principaux pour le prêteur. Les exemples sont nombreux de projets remis en cause par la décision unilatérale de l'autorité publique de résilier la concession. Le projet de l'A86 nous en fournit une illustration où l'Etat, après avoir accordé une concession à un consortium, a dû revenir sur sa décision suite à un vice de procédure dans l'appel d'offre. Plus généralement, la

résiliation unilatérale pour cause d'utilité publique est un élément fondamental du droit public en France. Le droit anglo-saxon s'attache en revanche à un respect scrupuleux des termes du contrat lui-même et ne reconnaît pas ce droit régalien. C 'est un des atouts du PFI (Private Finance Initiative) que de disposer d'un cadre juridique stable permettant un engagement à long terme des prêteurs et des investisseurs. En effet, le gouvernement britannique a mis en place un véritable programme à long terme et une méthodologie de mise en œuvre des projets PFI qui permet l'évaluation et la validation a priori des différentes composantes du projet (schémas juridiques, économie financière). De plus, une concertation de place a eu lieu entre l'administration et les partenaires privés, notamment financiers, pour la rédaction de contrat PFI-type offrant un degré de sécurité satisfaisant. Un cadre homogène a donc été défini dans lequel s'inscrivent les projets au fur et à mesure de leur réalisation.

Les risques financiers, risques de taux, de change ou risques d'indexation revêtent plus ou moins d'importance suivant le pays où le projet est réalisé. Leur couverture intervient généralement lors du montage du projet par le biais d'instruments financiers, et en s'assurant que tous les coûts évoluent suivant les mêmes règles.

Une autre catégorie de risques peut se regrouper sous l'appellation de risques liés à l'environnement extérieur : risque macro-économique, politique, juridique, risque pays... Ce type de risque est plus difficile à gérer et ne pourra pas toujours être couvert. L'implication d'agences de crédit export ou d'organismes multilatéraux pourra cependant en limiter l'effet.

Afin se prémunir de ces interventions extérieures, le contrat de concession doit les envisager dans les termes du contrat. C'est la raison pour laquelle sont définies toute une série de clauses prévoyant les modalités d'une résiliation anticipée. Une clause de possibilité de rachat par l'autorité publique pourra être inscrite au contrat. Elle visera à déterminer les droits et les obligations de chacun, et à fixer a posteriori, le montant des indemnisations suivant l'avancement ou la vétusté du projet. Les partenaires désireront se protéger contre toute décision arbitraire, et souhaiteront se prémunir contre toute remise en question du contrat initial.

Pour estimer le degré de couverture de ces risques, le prêteur construira un modèle financier. Mis en place lors de l'étude du projet, il synthétise l'ensemble des mouvements de fonds au sein de la société projet. S'appuyant sur des hypothèses de référence en terme de recettes et dépenses, de fiscalité et de tirage de la dette, ce modèle permet de définir ce que l'on appelle un cas de base. Le prêteur peut alors apprécier l'équilibre financier du projet et calculer différents ratios pour juger des engagements de chaque intervenant sur la durée de vie du projet. Il étudiera particulièrement les ratios dans les cas de sensibilité par rapport au cas de base : l'ampleur des variations qu'il impose aux paramètres du modèle financier dans les scenarios de sensibilité est une mesure de l'importance qu'il apporte au risque correspondant. A ce titre, une

sensibilité sur les hypothèses de trafic sera, naturellement beaucoup plus sévère sur un modèle urbain que sur un modèle inter-urbain.

Parmi les ratios les plus classiques et les plus importants pour le prêteur, on peut citer :

Le pourcentage de fonds propres dans le financement du projet permet de mesurer à chaque période l'exposition financière des investisseurs dans le projet ;

Le ratio annuel de couverture de la dette ou Annual Debt Service Cover Ratio (ADSCR= cash-flow disponible/(intérêts + principal)) permet de s'assurer de la capacité du projet à honorer ses remboursements, et le cas échéant aide à sculpter le remboursement de cette dette suivant les *cash-flows* disponibles ;

Le ratio actuariel de couverture de la dette (=VAN au taux moyen de l'emprunt / encours de la dette) : ce ratio global permet de mesurer la marge de sécurité qu'accordent les revenus du projet générés pendant toute la durée du prêt pour s'acquitter des obligations de remboursement ;

La rentabilité de l'actionnaire intéresse également le prêteur qui veillera à ne pas rester le seul exposé en s'assurant que l'investisseur ne récupère pas trop rapidement sa mise en fonds propres.

Il faut ajouter que, comme tout ratio d'analyse, ceux que nous avons évoqués ci-dessus doivent être considérés avec les précautions d'usage et être adaptés suivant le type de projet. Il n'existe naturellement pas de valeur normative à retenir et leur ambition n'est que d'aider à la prise de décision.

Enfin, on peut évoquer un autre outil de mesure globale des risques : le rating (ou notation) du projet. Rappelons qu'à l'origine, le rating consiste en une évaluation synthétique de la capacité d'un emprunteur à faire face à des engagements financiers ; cette notation repose sur une méthodologie rigoureuse, définie et publiée par l'agence en charge de l'évaluation. Alors que le rating d'une société ou d'une émission de valeurs mobilières est largement acceptée, son utilisation dans le cadre d'un financement d'un projet prête à discussion.

Le rating apporte un réel confort et il est d'un usage systématique par les investisseurs sur les marchés. Il s'appuie sur le travail effectué en amont par des agences reconnues, qui se base notamment sur une longue expérience et sur un nombre important de statistiques de défaillance. Est-il réaliste d'adopter la même démarche dans le cas d'un projet ?

Il n'y a plus la même assise historique : le nombre de projets comparables est trop faible pour établir une statistique fiable. Un autre problème rendant très délicate la notation d'un projet est son caractère évolutif : d'abord une période de construction considérée comme la plus risquée, puis de moins en moins de risques en période d'exploitation. Cette évolution est exprimée dans le montage financier du projet, où les prêteurs prévoient une diminution des taux d'intérêts en fonction de covenants qui traduisent la performance et le

niveau de sécurité du projet. Comme en témoignent les cas où il a été utilisé, un rating accordé en début de vie aura tendance à être très médiocre par manque de visibilité. Faut-il en conclure que les projets ne sont pas de bons investissements ? Les nombreuses réussites prouvent heureusement que non. Et le rating lui-même semble se dédire : dans les cas de refinancements après la période de construction, les notations accordées sont alors bien meilleurs et permettent d'attirer les investisseurs. Le même projet peut avoir été très risqué au départ, et obtenir par la suite un rating sans risque. Ainsi, en dépit la volonté constante des prêteurs ou investisseurs d'obtenir une estimation du risque la plus simple possible, le rating des projets est peu répandu et le restera sans doute.

4. Autres critères pris en compte :

D'autre critères, moins systématiques mais tout aussi importants que ceux que nous venons d'énumérer doivent aussi être mentionnés car ils font partie intégrante de l'approche d'un prêteur vis à vis d'un projet donné.

La relation qu'un prêteur entretient avec le ou les sponsors influera inévitablement sur son évaluation du projet. Une banque sera tentée de prendre des risques supplémentaires sur un projet donné, si elle a établi une relation de confiance réciproque avec une entreprise, est convaincue de la capacité de l'entreprise à respecter ses engagements et si elle sait que cette coopération plus risquée peut lui permettre de participer à d'autres qui le sont moins. Plus largement, cela peut entrer dans le cadre de la stratégie globale de la banque vis à vis d'une entreprise, tant dans le domaine du financement de projets que des autres services offerts. Dans la relation banque entreprises, on trouve aussi une question de rapport de force, suivant le secteur considéré, suivant la zone d'activité et suivant la conjoncture. La position du prêteur pourra évoluer en fonction des objectifs qu'il recherche à plus ou moins long terme.

Enfin, on peut citer le rôle joué par le prêteur dans le montage du projet. La banque responsable de l'arrangement, qui à ce titre aura participé aux négociations et aura rencontré les divers intervenants, possédera certainement une meilleure appréciation des risques. Celle intervenant uniquement à titre de prêteur devra se faire une idée des enjeux sur la base de documents et d'avis qu'on lui aura remis. Le confort de chacun face au même projet pourra ainsi diverger.

Si nous devions résumer les critères essentiels des prêteurs, nous retiendrions alors les points suivants :

Le prêteur cherche d'abord à réduire l'incertitude sur le projet lui-même. Il veut se protéger contre les aléas de la construction, contre les risques de technologie, contre l'incertitude associée aux comportements nouveaux des

consommateurs et pour cela il cherchera un opérateur le plus expérimenté possible.

Il souhaite ensuite créer le maximum de solidarité entre les acteurs, en faire réellement des partenaires. C'est le but que se fixe la répartition de risques, et la volonté d'impliquer les promoteurs en fonds propres.

Enfin, le prêteur voudra toujours prévoir le pire et s'en prémunir. Qu'un seul défaut imprévu se produise et la perte peut être considérable. En cela son approche n'est pas de compenser les « moins » par des « plus » : seuls les « moins » doivent être pris en compte. Car à la différence d'un investisseur qui mise toujours sur un *upside* possible, le prêteur sait par avance que ses gains sont limités. Sa décision finale doit donc se détacher au maximum du projet et ne pas hésiter à renoncer s'il juge les garanties insuffisantes.

5. Vers une synthèse ?

Le financement de projets n'est qu'un aspect partiel de l'offre bancaire. C'est un secteur où un établissement bancaire doit se positionner s'il désire accompagner ses partenaires industriels et grands maîtres d'ouvrage publics et leur offrir l'ensemble des services qu'ils recherchent. Le prix à payer pour la banque est souvent d'accepter de prendre des risques très supérieurs à ceux qu'elle gère habituellement.

En outre, lors de ce type de financement, le rôle du prêteur sort du cadre classique de financement d'une entreprise, pour se rapprocher d'une logique d'investisseur. En effet, suite à des difficultés techniques d'un projet ayant entraîné une augmentation de la dette, la part des fonds propres des actionnaires peut devenir négligeable ; le prêteur se retrouve alors quasi propriétaire du projet, toutes les sûretés qu'il prend sur le projet l'y conduisent : nantissement de l'ensemble des actifs, délégation de l'ensemble des droits au titre des différents contrats commerciaux touchant au projet, délégation des contrats d'assurance, nantissement sur les actions détenues par l'emprunteur dans certaines de ses filiales, nantissement des comptes bancaires de la société projet. Cependant, avant d'arriver à cette situation extrême, le prêteur devra alors faire preuve de discernement, entre d'une part une tentation d'ingérence, et d'autre part le souci de garder un étroit contrôle sur le projet.

Pour conclure, le déroulement du projet TEO illustre bien des points que nous avons développés, tant au niveau de la complexité de ce type de montage que de la difficile gestion des risques. Sans porter un jugement sur le projet lui-même ou sur son évolution, on peut évoquer deux pistes de réflexions correspondant à des montages dans lesquels la position des établissements financiers est (peut-être) plus facile, pour des équipements d'une nature semblable :

Un pur transfert de risque technique : le montage de certains projets allemands (par exemple Tunnel d'Engelberg) présente un équilibre intéressant. Il s'agit d'un marché public de travaux où les entreprises apportent également le financement. Durant la phase de construction le risque des prêteurs repose de façon solidaire sur le groupement des entreprises en charge de la construction. La créance des entreprises sur l'Etat - qui s'est engagé à payer après réception de l'ouvrage – est cédée aux prêteurs : en phase d'exploitation, ceux-ci perçoivent de l'Etat des montants annuels, correspondant au remboursement de la dette sur 15 ans. Le risque de non réception est limité grâce à une validation périodique par l'Etat de l'avancement des travaux et des dépenses, ce qui constitue une condition préalable aux déblocages périodiques de fonds par les prêteurs. Ce mécanisme présente l'avantage de reporter le risque constructeur sur les entreprises, qui sont les plus compétentes pour le gérer, et permet à l'Etat une meilleure gestion de ses capacités d'investissement en étalant la charge financière de l'ouvrage sur le long terme.

Un montage concessif (en termes de risques du concessionnaire) sans perception des recettes sur l'usager. Avec le développement des structures de type DBFO, le programme PFI répond à ce type de structure, notamment avec les très nombreux projets routiers en *shadow toll* ou péage fictif, (en Grande Bretagne ou au Portugal) qui ont ainsi permis de reporter le risque de tarification sur les pouvoirs public en laissant au projet le risque de trafic.

Cependant, les critères les plus importants sur lesquels s'appuiera un établissement financier sont des critères de bon sens :

Un bon projet, dont l'utilité économique et sociale n'est pas contestable : même en cas de difficulté, les partenaires se retrouveront d'accord sur son utilité et ses finalités ;

Une répartition équilibrée des risques et de la rémunération correspondante, permettant de créer une convergence d'intérêt objective entre les différents partenaires, publics et privés.

Des règles du jeu claires et surtout stables : le prêteur est celui des partenaires qui est le plus longtemps exposé au risque du projet : il ne peut pas envisager une remise en cause de la structure de base ;

Un rôle actif des pouvoirs publics : avant le lancement du projet, pour définir comment il s'inscrit dans leur propre action, pour la compléter et la renforcer, afin qu'ils soient eux aussi un partenaire solidaire du projet lui-même et pendant toute la durée de vie du projet.

4° partie
Le péage en zone urbaine et son bon usage

Claude Abraham - Du péage en zone urbaine et de son bon usage

Claude Charmeil - Acceptabilité et socio-économie du péage

Vincent Piron - Comment mesurer le rejet du péage

Robert Revat - Périphérique Nord de Lyon : analyse marketing

Thierry du Crest - Repenser la tarification des déplacements automobiles pour la rendre plus acceptable ? quelques réflexions à partir des exemples de Lyon et Marseille

Yves Crozet - Du péage urbain à la tarification des déplacements : peut-on sortir des ambiguïtés ?

Résumés

Claude Charmeil - Acceptabilité et socio-économie du péage

L'approche microéconomique traditionnelle des péages d'infrastructure ignore généralement les questions d'acceptabilité. Il est possible de remédier à cette lacune, en s'inspirant notamment des travaux de J. Rawls sur la justice. Pour cela, l'acceptabilité doit être étudiée pour les usagers mais aussi pour l'ensemble de la collectivité, y compris les « exclus » de la voirie en question.

Vincent Piron - Comment mesurer le rejet du péage

Lorsque se met en place la tarification d'un infrastructure, il est important de se souvenir qu'il existe des divergences d'intérêt. Le tarif optimal pour le concessionnaire, celui qui maximise la recette, n'est pas celui qui maximise le surplus de la collectivité ni celui des usagers. Si on ajoute à ce dernier « l'amertume » des exclus de la voirie à péage, il est possible de proposer un tarif optimal minimisant le rejet.

Robert Revat - Péage et opinion publique, approche marketing

Dans le cas de TEO, le rejet n'avait pas été anticipé mais il a pu être mesuré par des enquêtes conduites par la société Tremplin. Le suivi des résultats de ces enquêtes, en créant une typologie des réactions à TEO, éclaire les raisons du large rejet initial tout autant que la montée en puissance progressive de l'acceptation.

Thierry du Crest - Lyon et Marseille : deux cas pour repenser l'acceptabilité du péage

Dans le cadre du projet de recherche européen PRIMA, des sondages ont permis de mesurer les réactions au péage urbain dans huit villes européennes parmi lesquelles Lyon et Marseille. En analysant le détail des réponses aux questions dans ces deux agglomérations, on découvre l'importance du principe pollueur-payeur. Ce constat invite à substituer à la notion de péage d'infrastruture l'idée de tarification des déplacements.

Yves Crozet - Du péage urbain à la tarification des déplacements : peut-on sortir des ambiguïtés ?

La tarification d'une voirie urbaine n'a pas les mêmes objectifs que celle d'une autoroute en rase campagne et elle ne se fait pas non plus par le seul biais du péage d'infrastructure. En tenant compte de la diversité des objectifs et des méthodes de la tarification des déplacements, on comprend pourquoi, même si des ambiguïtés subsistent, cette tarification est un projet urbain global qui dépasse la seule question du financement.

Le péage en zone urbaine et son bon usage. Introduction

Claude ABRAHAM - Président de la Société Marseillaise du tunnel Prado-Carénage - Président de la table ronde N°3

Dans un certain nombre de pays du sud de l'Europe, le recours au péage pour financer les infrastructures autoroutières est largement répandu, et très généralement toléré par les usagers. On pourrait sans doute s'interroger sur la dichotomie géographique et peut-être culturelle qui conduit à constater l'existence du péage dans les pays latins, catholiques, du sud de l'Europe, (Espagne, Italie, France, Portugal en partie), et la gratuité des autoroutes dans les pays du Nord, protestants et anglo-saxon ou scandinaves. Mais ceci est une autre histoire, qui est d'ailleurs en train d'évoluer, pour les poids-lourds en tout cas, en Suisse et en Allemagne

En revanche, le péage en zone urbaine, pour plus récent qu'il soit, intéresse l'ensemble de l'Europe, du nord au sud , mais avec des modalités d'application excessivement variables, et des réactions de l'opinion publique tout aussi variables.

C'est que la non-gratuité de l'usage de la voirie urbaine ne va pas de soi, encore qu'on ait réussi, en trente ou quarante ans, à convaincre les automobilistes que le paiement du stationnement n'était pas anormal : en une génération, on est passé, en la matière, de l'exception à la règle, de la rareté à la généralité.

Aujourd'hui, de nombreuses voix se font entendre pour demander que ce qui est vrai pour le stationnement le devienne pour la circulation, en mettant en avant de nombreuses justifications urbanistiques, économiques, sociales ou relatives à la protection de l'environnement ou à l'amélioration des conditions de circulation ou, ce qui ne revient pas nécessairement au même, de déplacements. Mais on s'aperçoit vite que la mise en œuvre d'une telle politique nouvelle se heurte à de très nombreux obstacles.

À cet égard, l'expérience lyonnaise est particulièrement intéressante : à l'origine, il s'agit de construire un boulevard périphérique nouveau, auquel on entend faire jouer un rôle important en matière d'aménagement urbain, et de décongestion du centre-ville. En raison de son coût élevé, on décide de financer en partie cet ouvrage, par recours au péage, dans le cadre d'une concession.

La mise en service ne se passe pas très bien, l'opinion publique se révolte contre le péage de certains tronçons ou le niveau du péage sur d'autres sections. Simultanément, ou presque, la concession est annulée à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat, mais la Communauté Urbaine décide de maintenir le péage, tout en l'aménageant. Finalement, le trafic est au rendez-vous, et le péage est désormais acquitté, sans nouvelles protestations, par plus de 45.000 véhicules par jour.

C'est à une réflexion sur le péage, à partir, et autour de cette expérience, que vous convient les auteurs des articles qui suivent, en s'attachant à analyser la problématique conjointe de l'ouvrage, et celle du péage y est associé :

- Le boulevard périphérique nord de LYON pour quoi faire ? Ou plus exactement, à quels objectifs répondait-il, et comment se comparent aujourd'hui les résultats obtenus avec les objectifs initiaux.
- Un péage pour quoi faire ou plus exactement, quels étaient à l'origine les objectifs des péages, et des niveaux retenus ? Quels autres objectifs aurait-on pu se fixer? Que recommandent les économistes, les urbanistes, les aménageurs, les ingénieurs ? Ces objectifs sont ils tous compatibles, et cohérents ? Peut-on les hiérarchiser ? Quels objectifs se fixer aujourd'hui ?
- En fonction des objectifs retenus, et des niveaux de péage correspondants, pourquoi les péages ont-ils été rejetés ? Comment les a-t-on rendus acceptables ? Comment les faire évoluer ?
- Plus généralement, le péage d'ouvrage a-t-il un avenir ou faut-il s'orienter vers certaines autres formes de tarification de l'usage de l'automobile dans les centres des villes ? Comment rendre ces péages acceptables, et acceptés, par ceux qui les préconisent, et par ceux qui les payent ?

Les auteurs des cinq contributions qui suivent se sont efforcés de répondre à certaines de ces questions, en particulier à celles qui ont trait à l'acceptabilité du péage. Leurs contributions, le lecteur s'en convaincra aisément, sont originales et passionnantes. Mais en outre, elles ont le mérite de traiter la même question avec des approches à chaque fois renouvelées, et sous un angle particulier : Philosophie, sociologie, microéconomie, ingénierie, urbanisme, marketing, ...

Certes, la discussion qui va s'engager autour des contributions qui suivent n'entend pas mettre un point final au débat. Mais il est clair que ces articles constituent un apport important dans la connaissance et l'approfondissement de questions qui vont demeurer à l'ordre du jour, en Europe, dans les années qui viennent.

Acceptabilité et socio-économie du péage

Claude CHARMEIL - Ingénieur Général des Ponts et Chaussées (hon.)

Le problème posé est de déterminer, par la voie micro-économique, dans quelle mesure un péage urbain est supportable ou non et ceci par les différents acteurs qui interviennent dans le processus de construction et d'exploitation d'un ouvrage déterminé (comme ce fut le cas de TEO à Lyon). Cette question peut également intéresser d'autres formes de péage, péage de réseau ou péage de zone, etc., qui ont vu le jour dans certains pays étrangers (Norvège, Singapour,...) mais qui ne sont pas en France autorisés par la législation actuelle. Toutefois, on ne saurait les exclure *a priori* de la réflexion.

Toute tentative d'appréhension de l'acceptabilité, ou plutôt de la "supportabilité" par la seule voie micro-économique est difficile, voire suspecte. Même si on tente de l'élargir, comme nous tenterons de le faire, au domaine socio-économique intéressant l'ensemble de la collectivité et au domaine de l'équité, concept relativement nouveau, encore mal défini, dont l'analyse pourrait permettre de mieux appréhender et comprendre les réactions de l'opinion publique. Cette suspicion qu'il faut bien marquer dès le départ, tient au fait que toute exploration micro-économique se fonde sur un aspect particulier de la personnalité des acteurs que l'analyse résume par la référence à l'*homo economicus*. Cet archétype de l'acteur économique élémentaire, considéré comme rationnel et utilitariste, cherche en toute occasion la meilleure façon de maximiser son utilité personnelle en minimisant ses coûts. Cette caricature ignore bien sûr de nombreux autres éléments sociologiques, philosophiques, politiques, réactionnels, etc. Cependant, plutôt que de la rejeter d'emblée, nous nous demanderons, notamment avec J. Rawls, si elle ne peut pas être enrichie tout en conservant la référence utilitariste. Pour cela, nous introduirons une dimension collective de l'utilité, notamment par la prise en compte de l'interdépendance des satisfactions.

Dans cette logique d'enrichissement progressif de l'approche micro-économique, nous aborderons le problème de l'acceptabilité en traitant successivement : des usagers et exploitants (ou constructeurs-exploitants) ; de la collectivité publique et des élus qui la représentent ; de l'opinion, supposée mue, du moins partiellement, par des préoccupations touchant la justice sociale et l'équité. De la sorte, on ne trouvera pas ici d'étude sur les différentes natures

de péage, ni sur leurs diverses formes, ni *a fortiori* sur leur acceptabilité comparée. C'est ainsi qu'on n'analysera pas les différents effets : du péage de congestion, destiné réduire le volume de la circulation sur une voie ou dans une zone déterminée ; du péage calculé par intégration des coûts externes, non ressentis directement par l'automobiliste lui même, et incluant des termes relatifs à l'environnement ainsi qu'à la gêne, produites pour les autres agents économiques (automobilistes et non automobilistes) ; du péage de financement calculé dans le seul but de financer la part laissée au concessionnaire dans le coût de construction de l'ouvrage. Ces différents péages résultent en effet de considérations liées à l'étude de l'offre, prise en compte dans un sens parfois très large. Nous nous concentrerons au contraire sur des éléments visant l'acceptabilité du tarif, quel que soit son mode de définition, ce qui relève du domaine de la demande.

I - Acceptabilité (usagers et investisseur-exploitant) et rationalité micro-économique

La question posée est relativement simple : La prise en charge de tout ou partie de l'investissement (en règle quasi-générale seulement d'une partie de celui-ci) est-elle supportable par les parties durablement en présence ?

Il faut rappeler, mais sans les détailler, les méthodes de prévision de trafic et, partant, de prévision du degré de fréquentation de l'ouvrage. Elles sont fondées sur l'observation que chaque usager attache une valeur à son temps et qu'une partie de cette valeur peut être prélevée sous forme de péage tout en laissant à l'usager un gain net par rapport à la situation antérieure. La matrice des déplacements dans l'agglomération, exprimant l'importance des trafics échangés à l'heure de pointe entre les différentes zones de la ville (classés par origines et destinations), permet, par affectation de ceux-ci sur les voies existantes, de recomposer le trafic de chaque voie et de le comparer au volume constaté. L'affectation est réalisée le plus souvent, suivant l'hypothèse que tous les itinéraires possibles pour aller d'une zone à une autre correspondent à des temps de parcours équivalents.

L'introduction d'éléments économiques dans le schéma ainsi décrit (jusqu'alors purement technique), se fait par l'utilisation du coût généralisé qui agrège la valeur du temps et le péage. Il est alors aisé de mesurer les conséquences d'un prélèvement effectué sur certaines voies pour apprécier le trafic qui y échappe ainsi que celui qui l'acquitte et, de la sorte, dessiner une courbe de demande. Les critiques que l'on formule habituellement sur cette méthode universellement appliquée sont les suivantes :

- Sauf à devenir très lourde, elle ne vise qu'un nombre d'heures assez limité (dont l'heure de pointe journalière), et recourt pour traiter l'ensemble du problème à des coefficients multiplicateurs, souvent sujets à caution. Elle ne peut mettre en œuvre une décomposition fine des différentes caractéristiques des déplacements, ni des diverses catégories socioprofessionnelles qui les effectuent. Or, les usagers estiment la valeur de leur temps en fonction de paramètres qui leur sont propres (niveau de leurs revenus) et sans doute aussi en fonction de la période correspondant à leur choix ou mieux encore en fonction du motif de leur déplacement (domicile-travail, achats, loisirs, etc...). La valeur du temps est intégrée en général sous forme d'une loi de distribution log-normale qui rend imparfaitement compte des phénomènes. Une approche plus fouillée est concevable mais conduit à multiplier les matrices d'analyse, à alourdir les calculs et à rendre plus difficiles les ajustements.

- Elle ne fait pas intervenir un élément clé : l'importance des gains de temps considérés en valeur absolue. Lorsqu'ils sont sensibles (cas d'un long parcours), ils conduisent l'usager à emprunter plus volontiers l'autoroute.

- Elle ne met pas suffisamment en lumière l'élément de choix, sans doute fondamental, qui est la fiabilité de la durée des déplacements. Les usagers sont sans doute, du moins pour certains trajets (domicile-travail par exemple), plus sensibles à celle-ci qu'à la durée du dit déplacement. Des études faisant intervenir les lois de distribution statistiques de ces durées ont été entreprises mais se révèlent assez complexes.

- Elle ne prend aucunement en compte les aspects budgétaires traduisant les ressources des usagers. D'une manière implicite, elle suppose que toute liberté est laissée à ceux-ci pour ajuster leur temps de travail à l'ampleur de leurs besoins monétaires et que le temps épargné grâce à l'ouvrage à péage peut, ne serait-ce que partiellement, être "travaillé" pour couvrir celui-ci

Dans ce contexte et sous ces réserves, la notion d'acceptabilité, ou de "supportabilité" du péage par l'usager, s'estompe devant la définition de la recette globale susceptible d'être attendue de celui-ci en fonction des différents niveaux envisagés ou, si l'on préfère, d'un taux de fréquentation de l'ouvrage mesuré par référence au trafic à péage nul. Ceci, évidemment, pour les différentes années de vie de l'ouvrage.

Pour l'investisseur exploitant, la notion d'acceptabilité est aisée à définir du moins au niveau du concept, la réalité étant évidemment sensiblement plus complexe. Compte tenu de ses marges, de l'évaluation du risque encouru et du coût des charges de toute nature, notamment financières, qu'il doit supporter, la question est apparemment simple : le volume de l'investissement qu'il lui est demandé de financer est-il compatible ou non avec les recettes actualisées de l'ouvrage ? Celles-ci étant calculées dans l'hypothèse suivant laquelle le péage est fixé chaque année pour apporter la recette maximum. Encore faut-il évidemment, entre autres choses, que le besoin de financement puisse être

couvert suivant les exigences bancaires du moment et que l'évolution du péage soit suffisamment continue pour ne pas déconcerter l'usager.

Dans le cas des premiers mois de vie de TEO, une incohérence manifeste s'est révélée sur ces différents points bien que les études aient été solidement effectuées :

- tel qu'il était fixé (16F en heure de pointe pour la partie souterraine centrale et 6,5 F et 5,5 F aux extrémités Est et Ouest), le péage conduisait à des taux de fréquentation extrêmement décevants. Il était probablement largement supérieur au péage susceptible d'apporter le maximum de recettes (12F environ pour les ouvrages souterrains).

la recette perçue par le concessionnaire était largement insuffisante pour couvrir sa part d'investissement. Plus exactement, les extrapolations susceptibles d'être opérées à l'époque sur le long terme fournissaient une telle conclusion.

JUSTICE SOCIALE ET PEAGE URBAIN (1) :

L'acceptabilité à la lumière des principes de J. Rawls

Considérons la question de la tarification des déplacements et prenons l'hypothèse que les préoccupations d'acceptabilité et sans doute d'équité sociale doivent prendre le pas sur les autres problèmes soulevés, notamment les questions économiques (réduction de la congestion et internalisation des coûts externes notamment). Les solutions à apporter pour une perception efficace de nouvelles recettes doivent être, en conséquence, étroitement associées au concept d'acceptabilité sociale.

Dans ce cadre, essayons d'étudier sommairement quelles sont, parmi les nouvelles redevances imaginables, frappant l'usage de la voiture en ville, celles qui apparaissent conformes aux deux principes posés par le philosophe américain John RAWLS[1] qui assimile la conformité à une certaine équité au respect des deux principes suivants :

1 « Premier principe : chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base, égales pour tous, qui soit compatible avec le même système pour les autres.

2. Second principe : les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon que, à la fois : a) elles apportent aux plus désavantagés les meilleurs perspectives (principe de différence) ; b) elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, conformément à la juste (*fair*) égalité des chances.

Le principe de différence affirme qu'il suffit que la position du plus mal loti s'améliore pour que l'état final soit considéré comme plus juste que l'état initial. L'état le plus juste, du point de vue économique et social, est donc celui qui, de tous les états possibles, rend maximale la position du sociétaire le plus défavorisé ». [2]

Poser ces principes en préciput dans le cas des nouvelles redevances urbaines est un postulat que l'on ne tentera pas de justifier ici. Il n'est évidemment pas innocent et la lecture de cet encadré montre qu'il conduit souvent à des conclusions a-économiques voire parfois anti-économiques. Ceci n'est évidemment pas sans poser problème car on sait que l'économie se "venge", souvent voire même toujours... Toutefois, le postulat paraît fécond dans la mesure où il permet d'éclairer les différentes approches du problème posé.

---

[1] ,"Théorie de la Justice", éditions du Seuil, 1972, 1° édition, Harvard University Press, 1971

[2] Extrait de Jean-Pierre DUPUY ,"le sacrifice et l'envie", - CALMANN-LEVY - PARIS 1992

Par ailleurs, il est en lui-même insuffisant car il ne saurait garantir l'acceptabilité par tous du système envisagé mais seulement, et encore cela reste à vérifier bien que très probable, par les plus démunis et plus généralement par ceux qui mettent l'accent sur l'équité sociale. Ce n'est donc qu'une partie du problème d'acceptabilité qui est abordée.

C'est évidemment la première partie du deuxième principe, dit principe de différence, auquel il peut être fait recours. Comment peut-on, compte tenu de la nécessité financière, qui conduit inéluctablement à de nouvelles charges sur l'automobile, ne pas détériorer la situation des automobilistes les plus démunis ?

Deux questions semblent se poser *a priori* :

1. - Faut-il raisonner sur la situation économique intrinsèque des individus en prenant en compte les satisfactions susceptibles de leur être apportées par les nouveaux équipements ou modes d'exploitation financés par la nouvelle manne financière ? ou faut-il faire abstraction de ces dernières et préférer un raisonnement sur une situation intéressant seulement les ressources des ménages ?

2. - Faut-il juger la situation des moins bien lotis dans l'absolu ou en valeur relative ? La taxation des plus démunis est-elle permise dans le cas où les autres payent autant (ou même plus) ?. On pressent qu'il s'agit d'une version un peu dégradée, mais soutenable toutefois, du principe de différence dans la mesure où, à terme, l'ensemble de la ville peut y gagner. Est ici explicitement abandonnée la vision micro-économique de la seule situation des individus. Une fonction d'utilité collective est au contraire introduite, qui n'est pas que la seule agrégation des utilités individuelles, mais qui tient compte de l'interdépendance des utilités.

Les réponses à ces deux questions permettent d'établir un tableau faisant apparaître quatre approches possibles à expliciter.

	Situation absolue	Situation relative
Situation économique intrinsèque (mettant en jeu la notion de satisfaction	A	B
Situation en matière de revenus disponibles	C	D

A - C'est le cas de figure du raisonnement économique classique où est considéré le niveau de satisfaction des individus sans prendre en compte le regard qu'ils portent sur leurs voisins.[3]

B - Mode de raisonnement plus novateur où ont est conduit à s'intéresser aux différences de niveau de satisfaction entre les individus et à l'évolution de ces différences à la suite d'une modification quelconque du système.

C - Seul est étudié le niveau de revenu disponible des agents (après perception des nouvelles redevances).

D - L'attention est portée aux différences de revenus et leur évolution.

A ce point, on ne peut que constater l'existence de quatre versions possibles (au moins) du principe de différence en notant toutefois que les cas B et D, qui supposent la comparaison entre agents économiques, répondent sans doute de manière imparfaite aux préoccupations de J. RAWLS et que les cas C et D (intéressant les ressources) sont a *priori* plus contraignants que les deux autres.

Depuis, la course du temps et l'évolution du climat socio-politique dans lequel est exploité l'ouvrage ont changé partiellement la donne. Compte tenu des différentes décisions prises par le Grand Lyon et de la résolution de la concession par le Conseil d'Etat (péage ramené à 10F pour la partie centrale et suppression de tout péage aux extrémités) les conclusions provisoires négatives ont été invalidées et les anticipations initiales de trafic ont repris un poids certain. L'approche purement micro-économique du péage conduit donc à des conclusions précises mais conceptuellement partielles sur le problème de l'acceptabilité du péage par l'usager d'une part et le constructeur exploitant d'autre part. Précises, car elle fournit le résultat recherché sous forme de courbes de demande ; Partielles car elle laisse de côté beaucoup d'éléments qui échappent à l'appréhension et qui jouent à court terme un rôle très important. Citons en particulier les caractéristiques locales et les phénomènes psychosociologiques. Ces éléments traduisent l'allergie au péage de l'agglomération considérée, liée à sa culture propre, ainsi que les efforts opérés par les pouvoirs publics et le concessionnaire pour la combattre.

[3] Toutefois la recherche de l'optimum s'effectue alors sous la contrainte constituée par le principe de différence, ce qui signifie qu'il ne peut s'agir que d'un optimum de deuxième rang.

II - Acceptabilité (pouvoirs publics) et rentabilité socio-économique

La question posée est la suivante : la répartition du financement entre péage et impôt est-elle acceptable pour la collectivité au plan socio-économique ?

Les pouvoirs publics sont directement intéressés aux résultats précédents dans la mesure où ils permettent de calculer la part maximum susceptible d'être supportée par le concessionnaire et corrélativement celle qui leur revient. Toutefois, il s'agit là d'un élément de décision très partiel puisque purement financier, permettant de séparer ce qui peut être au maximum la part du péage et ce qui sera la part de l'impôt. Il ne préjuge évidemment pas de la solution à retenir. Le problème posé en amont de toute décision à ce sujet doit être rappelé : il vise l'opportunité ou non de construire l'ouvrage à péage compte tenu des différentes conséquences qu'il induit sur l'agglomération. Elles-mêmes dépendent étroitement de la solution retenue pour son financement. Cette opportunité doit être éclairée par une analyse socio-économique complète mettant en lumière le plus grand nombre possible d'éléments, notamment ceux qui sont évoqués ci-dessous :

1 - Les gains de temps pour les usagers de l'ouvrage, tels que définis ci-dessus, mais aussi ceux obtenus par décongestion des voies parallèles. Ceci est possible à partir de l'analyse précédente qui permet de calculer dans les différentes hypothèses retenues pour le péage l'évolution du trafic et, d'une manière tout à fait générale, l'impact de l'ouvrage sur les temps de parcours entre les différentes zones de l'agglomération. Ainsi, une étude consacrée aux effets possibles du prolongement de l'autoroute A16 (Paris-Amiens) jusqu'à l'Autoroute A86 a montré que les gains de temps totaux pouvaient, pour un péage raisonnable de l'ordre de 2,5F/km, se répartir à raison d'un tiers pour les usagers de la nouvelle voie et de deux tiers pour les usagers de la voie existante.

2 - Les éléments intéressant les autres effets directement liés à la circulation, c'est-à-dire : la diminution de la pollution en ville liée au report de la circulation urbaine sur la voirie nouvelle ; la diminution des nuisances sonores, à mettre évidemment en balance avec les nouvelles nuisances le long de la voie nouvelle ; l'accroissement attendu de la sécurité (diminution du nombre de morts et de blessés, réduction des préjudices matériels).

3 - Les éléments non liés directement à la circulation et dus aux effets indirects, qu'il s'agisse du développement ou redéveloppement urbain, de la valorisation ou à l'opposé de la dépréciation des sols, etc. C'est le plus souvent sous forme purement qualitative qu'il pourra être tenu compte de ces éléments. Ainsi, la mise au point de scénarios permet d'illustrer qualitativement les

possibilités ainsi offertes. Toutefois, des formulations quantitatives ont été avancées pour apprécier l'impact des investissements sur l'évolution économique de la ville : théorie des effets de club permettant d'appréhender l'amélioration apportée pour le développement de certaines activités, et surtout théorie de la croissance endogène intégrant les investissements publics dans la fonction de production des entreprises.

La rentabilité socio-économique de l'ouvrage est calculable en sommant ces différents éléments mais se trouve dépendre étroitement de l'option prise pour le financement et de l'importance des parts relatives à la charge des usagers (péage) et des contribuables (impôts). La rentabilité socio-économique directement et immédiatement mesurable est, en première analyse, à son maximum lorsque le péage est nul. C'est ainsi que, dans l'exemple précédemment cité du prolongement d'A16 en Région Ile-de-France, celle-ci apparaissait de 74 % à péage nul, ce qui est considérable, et de 32 % si un péage de 3F environ était perçu par km ce qui demeure encore confortable. Dans ce dernier cas, la décongestion était évidemment moins sensible et moins d'usagers se trouvaient bénéficier des avantages de l'autoroute. Toutefois, raisonner ainsi revient à faire l'impasse sur la perte économique résultant du financement par l'impôt, celui-ci induisant directement une perte de surplus pour les consommateurs, perte susceptible de freiner d'une manière indirecte le développement de l'agglomération. La prise en compte de cet élément fondamental est pour l'instant peu maîtrisée. C'est dans ce cadre que se pose le problème de l'acceptabilité du péage par la collectivité concessionnaire (ou maître d'ouvrage) :

- D'abord au plan de l'acceptabilité socio-économique proprement dite, s'agissant de la décision de faire (ou de ne pas faire) l'ouvrage, il faut qu'au plan global l'affaire soit profitable à toutes les personnes intéressées confondues
- Ensuite, au plan de l'acceptabilité politique, il est raisonnable que les usagers et les non usagers recueillent les avantages économiques constituant le fruit de leur effort en proportion de leur apport (impôt ou péage). Ainsi, est-il souhaitable que la part de financement laissée à l'impôt puisse trouver sa justification dans les avantages liés à la décongestion des voies parallèles ou encore, pour autant qu'on sache les apprécier, dans les effets environnementaux ou les effets indirects sur la vielle énumérés plus haut. Si ceux-ci sont trop réduits pour qu'il en soit ainsi (même dans le cas de recettes maximum) le principe même de l'ouvrage à péage peut être mis en question.

C'est probablement dans le respect de cette remarque que réside le mode de calcul le plus approprié des deux parts du financement. Il fait intervenir implicitement la notion du juste prix. On observera toutefois, que tout ceci excède l'approche micro-économique traditionnelle et constitue une première intégration des problèmes d'équité (voir encadrés).

Dans le cas de TEO, du moins tel qu'il apparaissait à l'évidence lors de ses premiers mois d'exploitation, l'appréciation de l'opération au plan de l'acceptabilité pour la collectivité concessionnaire et plus encore pour l'ensemble de la population de l'agglomération ne pouvait être que très réservée :

- Du fait de l'absence de décongestion tangible par suite des mesures prises ou envisagées pour réduire la capacité du boulevard Laurent Bonnevay.
- A la suite de l'importance de la part de financement laissée à la charge de la communauté urbaine, dont la contrepartie était douteuse dans ce contexte. Par ailleurs, les éléments extérieurs à la circulation susceptibles de justifier cette part n'étaient pas suffisamment mis en valeur.

III - Acceptabilité au plan de l'équité économique, de la justice sociale et de la transparence (opinion et médias)

La question posée est la suivante : l'opération considérée comme une transformation apportée à l'agglomération apporte-t-elle clairement un mieux être ou du moins ne nuit-elle pas à certaines catégories sociales moins favorisées ? De la sorte répond-elle à des critères d'équité ? Par ailleurs se révèle-t-elle suffisamment transparente ?

Il sera tenté d'y répondre en référence à la justice sociale telle qu'elle est définie par John RAWLS. Comme indiqué dans l'encadré n°1, son second principe demande que toute transformation ou changement d'état apporté à l'univers économique (ce qui est bien le cas d'un ouvrage à péage inscrit en milieu urbain), pour être acceptable, apporte un "plus" aux plus démunis. Ou du moins, et ceci constitue de notre part une extension par rapport à sa proposition, n'empire pas leur situation, mesurée soit en valeur relative par rapport aux autres agents, soit encore en valeur absolue. Cette question et l'impératif ainsi esquissé étendent le champ classique de la micro-économie aux problèmes de distribution des revenus. La proposition de J. RAWLS invite a adhérer à une sorte de générosité collective visant à l'amélioration du sort des moins favorisés et n'accepte aucune compensation possible pour les pertes qu'ils seraient amenés à ressentir, sachant que ceux-ci sont les plus sensibles à de telles pertes. Ceci est infiniment plus contraignant pour l'évolution du milieu économique que la mise en place successive de solutions apportant globalement un avantage, qui constitue la référence théorique constante. Encore faut-il que chacun des changements à intervenir réponde non seulement à ce critère - dans le cas contraire il n'apparaîtrait pas justifié - mais aussi que la distribution des revenus (ou des avantages) qui lui est associée apporte une

amélioration aux moins bien nantis. Examinons à la lumière de ce critère les différents postes du bilan évoqué ci-dessus.

JUSTICE SOCIALE ET PEAGE URBAIN (2) :

Les formes les plus acceptables de tarification

Il faut maintenant tenter de parcourir brièvement la liste des principales redevances nouvelles possibles pour esquisser leur degré de compatibilité avec les principes exposés dans l'encadré n°1. Auparavant toutefois, il est nécessaire, pour illustrer le propos, d'évoquer le type de conurbation sur laquelle on raisonne et sa morphologie. Nous prendrons l'exemple d'une agglomération telle que Paris et Lyon qui comportent : un cœur de ville où les revenus sont en moyenne supérieurs au reste de l'agglomération avec des différences toutefois sensibles suivant les quartiers ; une zone périphérique proche, anisotrope, riche dans certaines directions, assez démunie dans d'autres, une zone périphérique lointaine, où sauf exception, vivent des ménages moins bien lotis. On peut alors analyser, parmi d'autres, les redevances suivantes :

1 - L'accroissement du prix des carburants dans l'aire urbaine considérée

Cette solution, notamment du fait de l'impossibilité demoduler ce prix au sein de l'agglomération – contrevient au principe d'équité. Elle pénalise en effet les automobilistes démunis "lointains" (longs trajets, radiaux ou de rocade). Toutefois, dans les versions A et B (satisfactions économiques intrinsèques analysées dans l'absolu ou en valeur relative), la chose serait possible si l'avantage économique retiré du programme de travaux par cette classe d'usagers l'emportait assurément sur les taxes supplémentaires perçues. En fait, il faudrait que ce programme soit uniquement dévolu à des actions en périphérie (radiales mais plus encore rocades) et que, par ailleurs, les "nantis" du centre soient lourdement taxés par d'autres moyens. La solution est certainement difficile.

2 La perception de péages kilométriques (modulés éventuellement à l'heure de pointe)

Il résulte de la remarque précédente qu'il ne peut y avoir compatibilité avec le principe de différence pour aucune des versions si l'amélioration de la qualité de services des liaisons, notamment par mise en service de nouvelles infrastructures, ne vient pas compenser la perception du péage (cas A et B). Si les péages sont modulés dans le temps, la question est sans doute plus difficile encore car les obligations horaires strictes auxquelles sont actuellement soumis les plus démunis, risquent de peser sur l'appréciation : la circulation en heures de pointe leur est en effet pratiquement imposée. Un cas important est à citer toutefois : celui d'une voie nouvelle à péage, tracée sur des emprises non dévolues antérieurement à la voirie. Les plus démunis, n'empruntant *a priori*

pas cette voie peuvent en bénéficier largement par allégement de la circulation sur les voies parallèles.

En d'autres termes, le sentiment diffus que l'on peut en déduire est nuancé, plus précisément, il est que : toute perception de péage sur des autoroutes existantes n'est pas permise[4] ; la perception de péages sur des autoroutes nouvelles partiellement tracées sur des emprises existantes est difficilement concevable ; la perception de péages sur des autoroutes entièrement tracées sur de nouvelles emprises est permise dans la mesure ou des voies parallèles saturées y trouvent un allégement de leur trafic et/où ces autoroutes s'autofinancent par le péage.

3 - La mise en place d'une vignette sur un réseau donné

Le système visé est celui où une carte (cf "Carte Emeraude" imaginée en région Ile-de-France) donnerait accès au réseau autoroutier construit ou à construire. Les remarques précédentes font que ce système est inacceptable avec les versions A et B du principe de différence puisqu'il correspond à un accroissement des charges sans avantage comparable. En revanche, s'il est couplé avec d'autres perceptions de recettes, perçues en particulier sur la détention, l'usage ou le stationnement (public et privé) de véhicules en centre ville (et en périphérie proche), la compatibilité avec le principe de différence peut être assurée dans les cas B et D. En effet si les plus démunis sont effectivement taxés, tous les autres le sont aussi, même ceux qui n'empruntent pas l'autoroute. En d'autres termes, une procédure associant la "Carte Emeraude" par exemple et une sur vignette à Paris et dans certains départements de la petite couronne n'est pas totalement interdite si on admet une application "comparative" du principe de différence.

4 - Le péage de zone

Sont visés ici les systèmes exigeant le paiement d'une redevance pour entrer, circuler ou stationner dans une ou plusieurs zones déterminées de l'agglomération, soit même dans toute l'agglomération (péage de cordons, macarons apposés sur le pare-brise, etc...). Le respect du deuxième principe de RAWLS, pour le type de conurbation esquissé ci-dessus appelle les remarques suivantes. L'application à toute l'agglomération, y compris les secteurs démunis ne peut satisfaire que les versions B et D du principe (situations relatives) qui ont été qualifiées plus haut de "soutenables mais un peu dégradées". L'application à certaines zones centrales jugées plus riches satisfait bien le deuxième principe (dans ses versions A B C et D) mais sous des conditions multiples :

que les habitants de ces zones acquittent la redevance s'ils y circulent,

[4] Le fait qu'il pourrait s'ensuivre une circulation fluide pour ceux qui acquittent le péage (a priori plus nantis), tandis que les plus démunis sont rejetés sur les voies parallèles dont ils accroissent la congestion constitue un argument supplémentaire pour refuser le système.

que des parcs de stationnement soient prévus aux limites de celles-ci pour accueillir les "démunis" qui viennent y travailler ;

que le ticket de stationnement donne accès gratuitement aux transports publics, afin que ces derniers n'y perdent rien ;

que ces zones soient homogènes au plan des revenus des habitants ou dans le cas contraire que les "démunis" qui y habitent et y circulent fassent l'objet de mesures compensatoires, etc.

5 – L'accroissement sensible du stationnement payant

Il s'agit ici de trouver des ressources financières nouvelles dans une extension sensible de l'aire du stationnement payant et dans une augmentation très importante du prix en centre ville. Ceci à partir de la situation qui prévaut dans la plupart des agglomérations où seul le centre fait l'objet d'un tel mode de perception, le plus souvent à un prix assez modéré. Le respect du deuxième principe de J. RAWLS conduit aux remarques suivantes. Une application générale à la plus grande partie de l'agglomération ne paraît pas possible car elle frapperait des secteurs résidentiels "démunis". Une extension à certaines zones relativement périphériques jugées "riches" est envisageable *a priori* en remarquant toutefois qu'au sein de celles-ci, les plus avantagés disposent en général d'un emplacement privatif. Une augmentation massive du prix du stationnement en centre ville, du moins dans les quartiers aisés, les zones centrales de bureaux et de commerce appelle les observations ci-après :

la même remarque que ci-dessus, faites pour les zones périphériques aisées, vaut pour les quartiers d'habitation en centre ville ;

s'agissant des zones de bureaux, le système ne frapperait que les usagers ne disposant pas d'emplacement de stationnement sur leur lieu de travail ; il s'agit souvent des moins aisés. Des mesures compensatoires devraient être prises de même nature que pour le péage de zone ;

s'agissant des zones de commerce, le système, sauf précautions particulières pourrait conduire à les interdire aux moins favorisés.

Du seul point de vue de l'équité, on peut juger le recours massif au stationnement payant sensiblement moins satisfaisant que le péage de zone.

Au vu de cet exercice, évidemment très imparfait, et pour peu que l'on adhère à la conviction que toute nouvelle redevance portant sur l'automobile en zone urbaine ne doit pas, pour être acceptée [5], peser sur les automobilistes les moins bien lotis, on retiendra :

Que tous les systèmes visant à "sélectionner par l'argent", c'est-à-dire par l'utilité économique, sont *a priori* suspects, bien que parfois possibles. De toute manière, leurs effets doivent être analysés avec soin. Ceci ne saurait être

[5] Condition peut-être nécessaire mais certainement pas suffisante

considéré comme une surprise. L'internalisation des coûts de congestion n'est *a priori* pas permise , sauf cas particulier;

Que le principe du péage kilométrique (éventuellement renforcé aux points d'engorgement) ne peut pas être retenu et que sa modulation dans le temps, est sans doute critiquable ;

Que le péage de réseau autoroutier du type "carte émeraude", satisfait une forme un peu dégradée du principe posé. De plus, il doit être strictement associé à d'autres redevances perçues dans les zones centrales ou de la périphérie proche et aisée ;

Que le péage de zone paraît le plus conforme mais qu'il doit être limité à certaines zones relativement riches et qu'il appelle des mesures d'accompagnement précises et nombreuses.

Au-delà de ces remarques, évidemment contestables, il faut retenir qu'une nouvelle tarification doit s'intégrer dans un ensemble concerté de mesures qui rendent celles-ci socialement acceptables, de sorte que les plus démunis ne voient pas empirer leur situation. L'expérience de TEO à Lyon où était traité isolément un problème spécifique et cela en partie au détriment de certains usagers (par restriction de la capacité des voies parallèles) ne doit pas être renouvelée.

Les avantages liés à la circulation sur l'ouvrage à péage bénéficient *a priori* aux mieux nantis qui peuvent acquitter le péage. Ceci n'est pas contraire au critère de J. RAWLS. Mieux encore, la décongestion des voies parallèles, si elle est effective, constitue un avantage pour ceux qui ne l'acquittent pas.

La perception du péage elle-même ne pose pas de problème sous ce rapport puisque seuls ceux qui y trouvent avantage y consentent. Le seul impératif est donc de n'y obliger personne et de maintenir la capacité des voies parallèles. Ceci ne constitue pas une difficulté lorsque la voie est nouvelle mais pose un problème incoercible dans le cas contraire, lorsque des emprises existantes sont utilisées ou réduites. Ainsi, la mise à péage d'une voie existante est, du moins en première analyse, proscrite.

Le financement soulève la difficulté la plus sensible si (cas général) la construction de l'ouvrage (ou de ses annexes) appelle la mise en œuvre de fonds publics. Il convient alors non seulement que la part de financement public soit globalement balancée, comme cela a été noté plus haut, par les avantages non liés à l'utilisation proprement dite de l'ouvrage (décongestion, amélioration de l'environnement, effets indirects) mais que ceci se produise également pour chaque catégorie des plus démunis (automobilistes, utilisateurs des transports en commun, déplacements pédestres, etc.). Compte tenu de l'étendue de l'assiette des impôts qui fournissent les ressources des collectivités locales (en particulier taxes foncières et mobilières), la condition posée risque d'être rédhibitoire. Elle peut conduire à accompagner à titre

compensatoire la construction de l'ouvrage à péage par d'autres investissements (ou mesures d'exploitation) intéressant les transports en commun, voire les cheminements piétonniers, etc. financés par des ressources largement extérieures (subventions par exemple).

Ainsi posé et après rapide examen de ses conséquences, Il faut sans doute voir dans le deuxième principe de J. RAWLS supposé satisfait, un critère d'acceptabilité de l'ouvrage à péage, fondé sur une approche distincte des précédentes. Il met en œuvre une condition sans doute admissible par ceux qui sont sensibles aux problèmes de justice sociale. Il constitue une condition peut être nécessaire mais certainement pas une condition suffisante, car certains utilisateurs "nantis" peuvent le contester. La réponse dépend de leurs poids dans l'opinion publique. Il a le mérite toutefois d'introduire la démarche dans un large domaine, très prometteur pour les économistes, celui de la recherche de l'équité.

Celle-ci ne se réduit toutefois pas à des considérations aussi éthérées, voire angéliques et, pour une large part, théoriques. Encore faut-il plus immédiatement qu'au sens commun du terme, l'équité soit respectée dans les processus de dévolution de la concession, de montage de l'opération (notamment sa transparence), de distribution et de rémunération des risques, voire de récupération par la collectivité des profits dépassant leur rémunération normale.

La prise en compte de la dimension temporelle peut rendre très complexe un problème qui semble *a priori* conceptuellement simple. Dans le cas de TEO, il était clair, du moins dans les premiers mois d'exploitation, que l'équité ainsi esquissée n'était pas satisfaite.

- Les automobilistes de l'Est Lyonnais, *a priori* moins favorisés, étaient largement perdants dans l'opération notamment compte tenu des dispositions prises ou envisagées sur le Boulevard Laurent Bonnevay.

- Les utilisateurs des transports en commun et les pratiquants de la marche à pied, par ailleurs largement contributaires au financement de l'ouvrage ne ressentaient aucun avantage à l'opération présentée isolément et sans référence à un ensemble plus vaste.

- Les dispositions antérieurement utilisées pour le choix de l'investisseur-exploitant et la mise au point du montage de l'opération apparaissaient peu convaincantes.

Depuis lors, des changements considérables ont été apportées qui vont dans le sens de l'équité (suppression des péages d'extrémités, baisse du péage qui accroît la fréquentation et donc le nombre de "bénéficiaires", rachat de la concession). Toutefois, ces mesures ne sont pas sans prix pour les finances publiques dont elles ont accru singulièrement la charge. Elles ont rendu, semble-t-il, l'opération "acceptable" à la majorité des Lyonnais. Ceci conduit à la remarque que, dans le cas de TEO, l'équité s'est sans doute révélée d'un prix

notable mais que celui-ci est apparu néanmoins supportable à l'opinion publique.

En conclusion, il faut revenir sur la situation difficile de TEO en 1998 au regard des trois approches de l'acceptabilité esquissées ci-dessus :

- au plan de l'acceptabilité par l'usager, le faible nombre d'utilisateurs "décaissant" le péage et corrélativement l'incertitude quant à l'équilibre d'ensemble de l'opération pour le concessionnaire ;
- au plan de l'acceptabilité pour la Communauté urbaine, l'incertitude très vive sur le bilan socio-économique de l'opération, largement ressentie par l'opinion ;
- au plan de l'équité économique, telle qu'on peut tenter de l'appréhender, le non respect du deuxième principe de J. RAWLS visant la justice sociale, le fait que l'opération se révélait sans contrepartie pour les plus démunis et, par ailleurs, peu convaincante dans son montage et le jeu des différents acteurs.

Les mesures prises ont conduit à redresser singulièrement la situation, au prix d'un alourdissement de la charge de la puissance publique, et à mettre en place un dispositif "acceptable". Force est toutefois de constater que le cheminement suivi pour y parvenir depuis l'origine du projet ne s'est pas révélé optimal mais sans doute critiquable. Il est difficile de déterminer dans la charge supplémentaire consentie par la collectivité, d'une part ce qui est imputable à la recherche d'une acceptabilité "suffisante" de l'ouvrage et d'autre part ce qui a trait à l'imperfection du cheminement suivi.

S'agissant des autres projets qui se présentent aux pouvoirs publics notamment pour le bouclage du périphérique, les enseignements de TEO seront d'un grand prix en particulier pour prendre la décision de faire, de répartir le financement et de monter dès le départ une opération "acceptable". Il n'est pas assuré que la solution à adopter soit de même nature que celle retenue pour TEO (péage d'ouvrage). D'autres solutions, suivant les mêmes méthodes d'analyse seront peut-être à creuser, mettant en jeu d'autres formes de péage urbain (péage de zone, péage cordon...). Il s'agira alors d'une démarche sans doute encore plus complexe qui constituera en elle même une autre histoire !

TEO : comment mesurer le rejet du péage

Vincent Piron, Directeur du développement « concessions, VINCI »

1. Les paramètres de choix de la tarification

L'analyse détaillée de la clientèle du boulevard périphérique Nord, complétée par des observations analogues sur d'autres ouvrages urbains à péage, nous a permis de mettre en évidence quelques notions nouvelles, notamment celles qui concernent les paramètres guidant la détermination d'une tarification acceptable.

Les paramètres de choix d'une tarification dépendent de trois observations fondamentales :

Plus le degré d'obligation d'utiliser un itinéraire est élevé, plus sa tarification doit être basse

Plus la fréquence d'utilisation de l'ouvrage à péage est élevée, plus la tarification doit être basse.

Le consentement à payer par unité de temps croît avec la longueur du trajet

Nous pouvons faire quelques commentaires sur ces sujets.

1.1 Le degré d'obligation

Il est clair qu'un produit industriel qui se banalise baisse de coût, car les séries de production sont plus longues et les effets d'échelles sont sensibles. Il est également clair qu'un produit industriel qui baisse de coût se généralise et se banalise. Les exemples les plus frappants ces derniers temps en Europe sont le téléphone mobile et les micro ordinateurs.

Dans le cas du péage de voirie, il existe un phénomène analogue : la diffusion de plus en plus large de la voiture conduit des couches de population de plus en plus « pauvres » à utiliser fréquemment la voiture, notamment pour aller travailler. Par conséquent, même si l'ouvrage construit ne change pas au

cours du temps, sa clientèle change de nature, et la tarification doit en tenir compte. La meilleure mesure de l'utilisation d'un ouvrage à péage est, pour un corridor donné, le rapport entre les gens qui l'utilisent et ceux qui prennent le corridor (gratuit + payant). C'est le taux de capture de l'ouvrage, qui serait appelée « part de marché » en termes de marketing. Plus le tarif est élevé, et plus le taux de capture est faible.

Mais ceci suppose que les gens ont le choix entre deux services qui ne sont pas trop différents, ni en temps, ni en coût. Si, au contraire, l'ouvrage est en situation de quasi-monopole, le raisonnement est différent : une tarification d'ouvrage public ne pourra pas être telle qu'elle rejette la majeure partie de la population. C'est ce qui fait la grande différence entre un ouvrage d'infrastructure et un bien de consommation ou d'équipement. Par analogie, prenons l'exemple du service de restauration. Il existe des restaurants de grande qualité et chers. Mais personne n'est obligé d'y dîner : ces restaurants n'ont pas réduit le nombre de restaurants bon marché, pas plus que la production de modèles de voitures haut de gamme n'a exclu celle de modèles économiques.

Dans le cas des infrastructures, il n'en va pas de même, car l'offre est beaucoup plus réduite. La somme des capacités des ouvrages à péage et ouvrages gratuits dans le corridor doit correspondre à la demande, c'est évident. Mais la capacité de l'ouvrage à péage est très loin d'être négligeable devant celle des ouvrages gratuits (ou plutôt devant la capacité totale du corridor, tous modes de transport confondus), et l'ouvrage à péage a, de toute façon, demandé une participation financière publique, qui rendrait inacceptable le rejet d'une partie de la population, créant ainsi une « amertume » des contribuables-électeurs.

Il est intéressant et grave de noter que tous les modèles de trafic utilisés par les spécialistes aujourd'hui ne tiennent pas compte de ces phénomènes politiques. En effet, le modèle propose un tarif d'autant plus élevé que l'automobiliste est contraint de prendre l'ouvrage à péage. Nous avons vu précédemment qu'il convient de prendre la décision exactement inverse pour des raisons politiques.

1.2 La fréquence

Quand nous ajoutons l'effet « fréquence » au « degré d'obligation », la sensibilité politique au tarif est décuplée : le bon raisonnement se fait alors en budget de péage mensuel, à comparer au budget total du ménage. La réponse en termes de tarification est la création d'abonnements adaptés à chaque cas spécifiquement.

Le graphique ci joint n°1 montre la distribution des tarifs réels de plusieurs ouvrages à péage. On constate que plus le degré d'obligation d'utilisation d'un ouvrage est grand, plus son tarif est faible. Ceci va exactement à l'inverse des

résultats que donnent les modèles de trafic utilisés classiquement dans le monde.

1.3 Le consentement à payer par unité de temps gagné croît avec la longueur du trajet

Bien que ce soit rarement pris en compte dans les modèles, le consentement à payer n'est pas une grandeur fixe, mais dépend du gain de temps réalisé. Ceci n'est pas une grande nouveauté si l'on veut bien lire en détail la littérature parue sur le sujet depuis 6 ans. Il existe en effet une étude approfondie du HCG sur le sujet, confirmant les études menées à l'Inrets par O Morellet (modèle MATISSE). Pour confirmer ceci, nous avons eu nous-même l'occasion de faire retraiter un certain nombre d'enquêtes de préférences déclarées menées dans différents pays, et les corrélations trouvées avec une variation du consentement à payer en fonction de la distance ont été nettement meilleures qu'avec la méthode traditionnelle.

Nous sommes aujourd'hui persuadés que l'utilisation de modèles de trafic qui ne prendraient pas en compte cette loi comportementale fondamentale donnerait des résultats tout à fait erronés. Cette remarque est d'une importance primordiale pour les projets urbains à venir, et les tentatives de politique de péages urbains. La courbe tarifaire naturelle d'un trajet devrait être d'allure parabolique et non linéaire, au moins sur les premiers kilomètres du trajet.

2. Les contrats écrits et les contrats tacites

Que le péage soit d'ouvrage ou urbain ; que le concessionnaire soit public ou privé, le schéma juridique et financier lié aux péages est toujours le même. Tous les liens entre les acteurs sont formalisés par des contrats écrits, des règlements, des lois, des accords d'actionnaires, des garanties ... L'arsenal juridique est là pour développer la mise en forme écrite de l'intention des acteurs au moment de la signature et prévoir ce qui se passera si telle ou telle circonstance se produit.

Mais ce n'est pas suffisant pour concevoir la tarification et le bon usage d'un ouvrage. L'approche strictement financière ne suffisait pas à décrire la réalité de la vie d'un contrat de concession. La dimension politique, qui se concrétise par la tarification, traduit le fait qu'il existe deux contrats tacites, non écrits, mal formalisables et mal connus. Ces contrats sont ceux reliant

- la population et le concédant d'une part, et
- le groupe de clients et la population d'autre part.

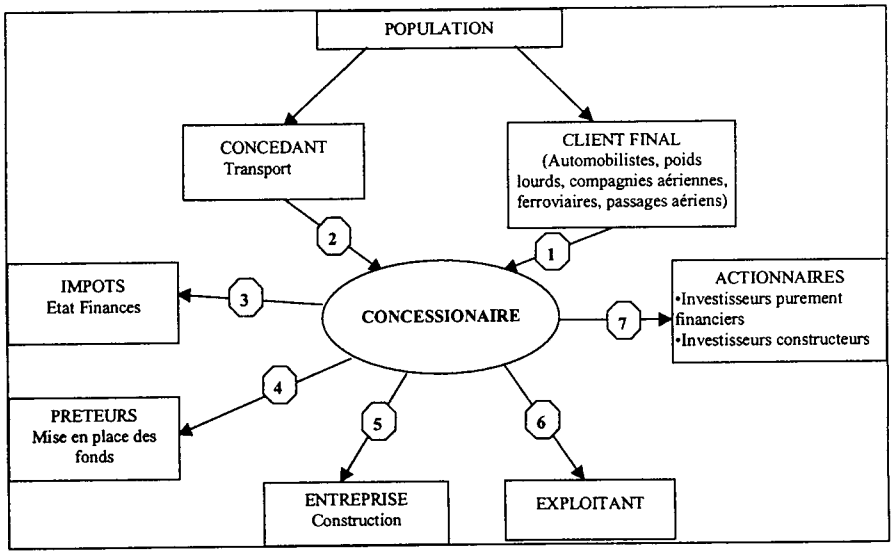
En amont de toute la procédure de mise en concession et de dévolution de l'appel d'offre, il existe une décision politique de réaliser un ouvrage public et

d'en répartir la charge entre les contribuables et les clients de l'ouvrage. Ces deux catégories de population ne sont pas les mêmes. La population entière de l'Etat (ou de la collectivité concernée) est contribuable et exprime son opinion au moment des votes. Le client, lui, est une personne qui trouve son intérêt à payer un montant qu'il considère acceptable à un moment donné pour le service qui lui est proposé par la société concessionnaire à ce moment-là. Seule une partie de la population est client, mais l'autre partie de la population bénéficie indirectement de l'ouvrage sans payer le péage car l'allègement global du réseau qu'engendre l'ouvrage nouveau bénéficie à l'ensemble des habitants (automobilistes ou non).

Il existe donc deux contrats non écrits entre le concédant et la population pour fixer la valeur des péages à un niveau tel que l'ouvrage soit utilisé au mieux, c'est-à-dire que chacune des catégories de population considère qu'elle paye le juste prix de ses avantages, soit sous forme indirecte (les impôts), soit sous forme directe (le péage), soit enfin sous forme d'une combinaison des deux (ouvrage à péage subventionné par les impôts à hauteur de 50%, 70%, ou même plus).

La figure ci dessous reprend les acteurs de la concession, en faisant explicitement figurer les liens politiques et d'acceptabilité sociale du niveau de péage entre la population, le concédant et le client.

Schéma 1 : Les contrats tacites

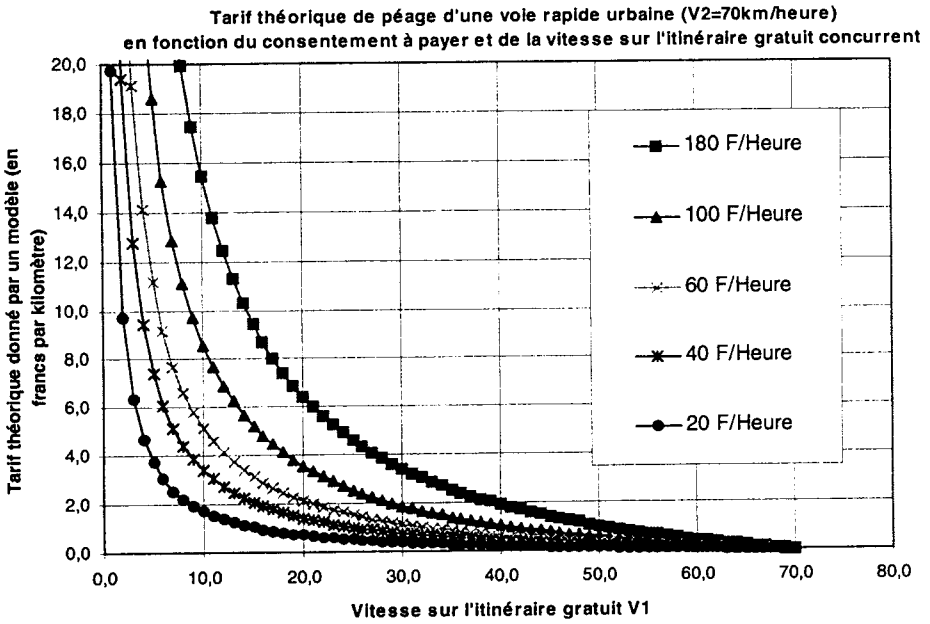


3. Une tentative d'approche chiffrée du rejet du péage

3.1 La sensibilité excessive des modèles de trafic aux hypothèses initiales pousse plutôt à rechercher un raisonnement urbain global

Le graphique n°2 ci après montre l'extrême sensibilité des logiciels de simulation aux hypothèses que l'on leur injecte. Dans les domaines de vitesse que l'on rencontre en zone urbaine, variant de 12 km/heure pour une zone très embouteillée à une vitesse de 30 km/heure pou une zone fluide, et pour un consentement à payer variant de 30 F à 180 F par heure, les tarifs théoriques vont de 0,6 F à 12,5 F par km, soit un rapport de 1 à 20.

Graphique n°2



Au lieu de perfectionner un modèle et sa description très fine de la réalité, nous avons pris une approche globale, pour rapprocher le plus possible le phénomène « transport » de celui « d'urbanisme », et nous avons utilisé une description extrêmement simple de la réalité. C'est plus une image qu'un

modèle, mais les mécanismes représentés sont bien ceux qui font fonctionner les modèles complets actuels.

3.2 Il existe maintenant de bonnes bases de données provenant de Lyon, et d'autres concessions urbaines

Le retraitement des données disponibles sur des ouvrages à péage en exploitation aujourd'hui avec une nouvelle méthode d'analyse s'est avéré riche d'enseignements.

Nous avons supposé une distribution log normale du consentement à payer. Cette distribution a été testée favorablement dans les études de « Péage 2 » menées sur Marseille en 1996 et 1997. Nous avons tenu compte d'une variation du consentement à payer en fonction de la longueur. Pour les déplacements de gains inférieurs à 12 minutes, le temps gagné est réduit, et pour plus de 12 minutes, il est augmenté, progressivement pour atteindre un gain de 1,5 pour 30 minutes et 2 pour 1 heure et demie. La loi multiplicative correspondante est de la forme $y = 2*(1-\exp(-k*dt))$.

Nous avons imaginé deux itinéraires pour aller d'un point A à un point B distant de 12 kilomètres, l'un gratuit et l'autre à péage. Ces deux itinéraires ont la même longueur et ne se différencient que par l'existence d'un péage sur l'un d'eux. Les données et résultats concernant l'itinéraire gratuit sont référencés par l'indice 1, et ceux concernant l'itinéraire payant par l'indice 2. Pour effectuer les comparaisons « avec et sans projet », nous avons utilisé une situation de référence indicée 0 (zéro).

Les coûts d'opération sur les deux itinéraires sont les mêmes, et il n'y a aucun bonus, ni malus. Pour fixer les idées, le calcul a été fait sur une demande de déplacement de 2000 véhicules dans un sens, correspondant de fait à deux voies du tunnel en heure de pointe. La loi d'affectation des véhicules sur l'un ou l'autre itinéraire est une loi en tout ou rien. Si le coût généralisé (= valeur du temps + péage) est plus faible sur un itinéraire, le véhicule le choisit.

Nous avons utilisé une loi débit-vitesse pour l'itinéraire gratuit, et une autre pour l'itinéraire à péage. Ces lois sont des lois hyperboliques, dont nous avons vérifié l'adéquation à la réalité. D'autres pourraient évidemment convenir, mais les limites « vitesse à vide » et « vitesse à saturation » ne doivent pas être modifiées car elles correspondent à des observations réelles. L'itinéraire gratuit, présenté comme un itinéraire unique, est en réalité la somme d'itinéraires gratuits parallèles, ou faisant fonction d'itinéraires parallèles, et dont la capacité totale est celle prise en compte dans le présent modèle.

Pour le temps de parcours correspondant à la situation « sans projet », nous nous sommes appuyés sur nos connaissances de l'urbanisme et de la circulation dans les villes étudiées. En effet, il est inutile de disposer d'une loi de vitesse « sans projet ». Seul le temps de parcours de A à B nous importe, et

cette donnée est disponible soit dans les études de trafic, soit dans celles d'urbanisme.

Le modèle recherche l'équilibre de trafic entre l'itinéraire gratuit et l'itinéraire à péage, pour un tarif de péage donné. Une fois l'équilibre atteint, il calcule les surplus économiques des utilisateurs de l'itinéraire gratuit (surplus 1), de l'itinéraire à péage (surplus 2), le montant de la recette du péage, le surplus pour les usagers, défini comme la somme des surplus 1 et 2, le surplus pour la collectivité, défini comme la somme du surplus pour les usagers et de la recette de péage.

La méthode de calcul utilisé ici ne tient pas compte du trafic induit, dont l'importance en ville est considérable. Cette induction peut être considérée comme un bien (voir la dernière enquête transports qui montre que les gens se déplacent plus qu'avant). Mais cet aspect positif doit être relativisé par les aspects environnementaux et économiques : un bon urbanisme conduit à du bien être avec un minimum de déplacements, faits à vitesse rapide. Un déplacement contraint engendre un surplus négatif. Il faut laisser à l'urbanisme et non à l'économie des transports le soin de trouver la bonne grandeur.

3.3 L'introduction d'une grandeur chiffrable pour chiffrer le rejet politique du péage : « l'amertume »

Il restait un problème essentiel : comment chiffrer alors le rejet psychologique des gens qui ne peuvent pas utiliser l'ouvrage à péage, et quel critère d'acceptabilité pourrait-on donner ? Nous avons pu bénéficier pour cette réflexion de l'expérience de la société du tunnel Prado-Carénage à Marseille, d'une part grâce à l'existence d'une base de données accessible et complète, d'autre part grâce à l'intérêt personnel que porte son Président Claude Abraham à ces sujets. C'est lui, en effet, qui a inventé en 1960 la loi dite d'Abraham sur l'affectation du trafic entre voies concurrentes en fonction du rapport des coûts à la puissance 10. Ses idées et son expérience ont largement contribué à mettre au point le modèle utilisé dans le présent article. L'expérience de Lyon, complétée par celles de Lisbonne, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Toronto et Paris ont validé les mécanismes du raisonnement.

Nous avons créé une notion nouvelle appelée « amertume », qui est purement psychologique et non économique. Elle mesure le fait que des gens n'ont pas un consentement à payer suffisant pour utiliser l'ouvrage à péage, alors qu'ils l'utiliseraient s'il était gratuit. Cette « amertume » est définie comme un surplus négatif, produit de la différence de temps T1-T2 par la différence entre le consentement à payer correspondant à ce que pourrait payer un « exclus » et le consentement à payer nécessaire à l'acceptation du péage **Cela revient à dire qu'un exclu « plutôt pauvre » souffre d'une amertume plus grande qu'un exclus « plutôt riche ». Cela revient également à dire que quelqu'un qui serait « presque » prêt à payer le péage n'a qu'une faible**

amertume. C'est bien une problématique d'ordre politique ou d'équité, et non pas d'ordre économique.

Le surplus 1 des exclus du péage est alors réduit par l'amertume, et on regarde le comportement du solde, appelé "surplus net des exclus". C'est la combinaison d'une grandeur économique et d'une grandeur psychologique. La méthode n'est pas parfaite mais le résultat est parlant.

Le graphique n°3 suivant montre le principe du calcul du surplus au sens de J Dupuit, et de « l'amertume », notion symétrique correspondante.

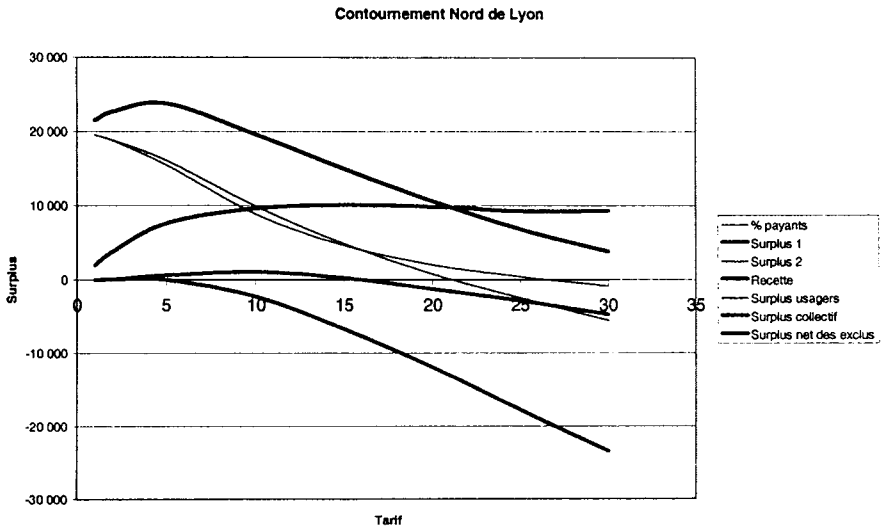
Les graphiques n° 4, 5, et 6 ci-après illustrent les exemples de Prado-Carénage, du contournement de Lyon et du Pont sur le Tage à Lisbonne.

Le pourcentage des gens utilisant l'ouvrage à péage a été reporté sur l'échelle de droite. Le surplus net des exclus a été reporté en trait épais.

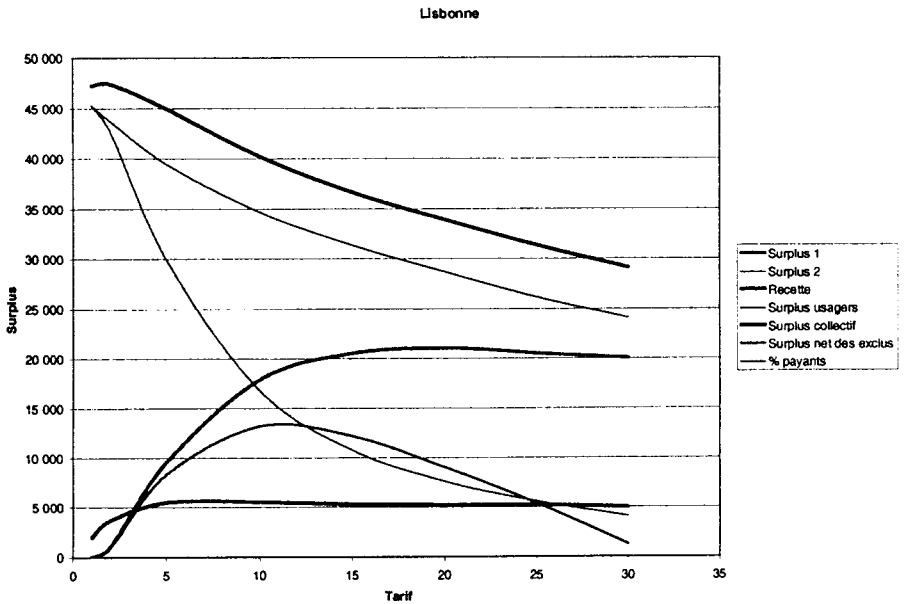
On constate qu'à Marseille, le surplus net des exclus est maximum pour un péage entre 10 et 15 F, le maximum pour la concessionnaire se situe entre 20 F et 25 F, alors que le maximum pour la collectivité se trouve autour de 5 F. Ce maximum (50 000 F environ) est largement supérieur aux recettes du péage (15 000 F environ). Rapporté à l'année, les vraies recettes sont de 150 MF. Le tunnel, tarifé actuellement à 14 F, engendre un surplus collectif de l'ordre de 500 MF par an.

Sur le contournement Nord de Lyon, la situation est différente : le surplus des exclus est toujours négatif, sauf pour une tarification quasi nulle. Ceci provient du fait que la vitesse de déplacement des exclus est plus basse après réalisation de l'ouvrage qu'avant. Si ce résultat est conforme au projet urbain, des explications sont nécessaires pour la population et des précautions spécifiques sont nécessaires pour la mise en place du dispositif. Pour une recette de l'ordre de 10 000 F, le surplus collectif n'est que de 25 000 F, et encore avec un tarif compris entre 5 F et 10 F. La valorisation urbaine des quartiers de Vaise et des rives du Rhône fournit le complément de création de valeur justifiant le projet.

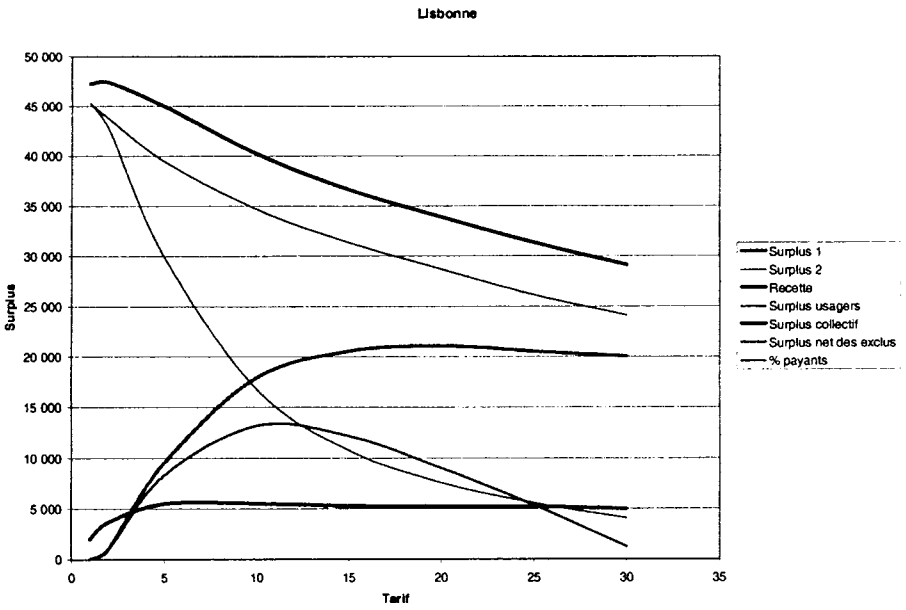
Graphique 4



Graphique 5



Graphique 6



4. Que peut-on en tirer comme enseignement ?

Le surplus pour la collectivité dépend considérablement de la vitesse « sans projet », ou « de référence ». C'est là que se trouve le point clé des calculs de la rentabilité socio-économique des projets urbains. Comme le signale O. Morellet dans son étude sur Marseille avec le logiciel MATISSE, il suffit d'allonger un temps de parcours d'une minute (un feu rouge) pour modifier de 5% le trafic du tunnel. Cet ordre de grandeur avait déjà été cité dans un article précédent. En effet, 5% du trafic correspond à 7,5 MF de recette annuelle, soit une possibilité d'amortir financièrement 100 MF ! Deux observations sont essentielles pour ne pas se tromper dans les ordres de grandeur :

- Une agglomération ne meurt pas d'avoir un mauvais réseau de transport : il se produit des régulations sur la demande (horaires, destinations, nombre de déplacements, mode,..) qui modifient sa forme et son fonctionnement. Par conséquent certaines parties de la ville peuvent se dévaloriser, mais la vitesse moyenne restera au-dessus d'un minimum

- Dans le cas d'obstacles difficiles à franchir (ponts, collines), la construction d'une infrastructure est de nature à proposer un service nouveau, allant bien au-delà d'un gain de temps, et provoquant un trafic induit fort, ainsi qu'une revalorisation du tissu urbain nouvellement connecté. Il y a alors une valeur ajoutée urbaine considérable. Un bilan économique devrait toutefois tenir compte du fait que si les nouvelles activités n'avaient pas été dans le tissu nouvellement raccordé, elles auraient été ailleurs. C'est donc un gain différentiel entre deux schémas de développement de villes qu'il faudrait prendre en compte.

Le choix de la vitesse moyenne de référence pour les calculs économique est essentielle Dans les villes traditionnelles européennes, elle ne descend guère au-dessous de 20 km/heure, à comparer à une vitesse commerciale de tramway de 18 à 19 km/heure fréquemment rencontrée.

5. Conclusion

. Choix ou pas de choix, telle est la question. Si le choix des itinéraires existe, on utilise le calcul classique du surplus à la Jules Dupuit. En toute logique, le concédant devrait choisir le niveau de péage et les principes de tarification suivant ses priorités politiques, puis il laissera l'application de la politique commerciale au concessionnaire. Sinon, le péage est un impôt.

5.1 Lorsque le degré d'obligation est fort, le péage est considéré comme un impôt et doit être conçu comme tel

Dans l'équilibre entre ressources financières dues à l'impôt et celles dues au péage, le paramètre qui nous semble le plus important est le degré d'obligation. Le péage d'un ouvrage à fort degré d'obligation est un impôt. Il en va de même du péage de zone. Ce péage ne peut pas être cher et rejeter une part importante de la demande potentielle. Cela se traduirait par une loi de vitesse V1 beaucoup plus lente que V2, et une « amertume » considérable des exclus, donc des réactions politiques très négatives. Une tarification à bas niveau, « indolore » en ceci qu'elle ne modifie pas sensiblement le comportement des usagers, est celle qui est la plus logique et la mieux acceptée. Si elle modifie le comportement des gens malgré un fort degré d'obligation : attention aux problèmes politiques !

5.2 La maximisation des recettes correspond à une amertume forte

Il est clair que le tarif qui maximise la recette est un tarif élevé, ce que recherchera normalement le concessionnaire qui fait bien son travail. Mais à ce moment, l'amertume est, elle aussi, élevée. Il est du ressort du concédant de savoir quelle amertume il peut tolérer politiquement. En fonction de cela, il mettra au point avec le concessionnaire le contrat écrit correspondant. La

différence entre l'optimum des recettes et le niveau de recettes correspondant à la tarification retenue par le concédant devra faire l'objet d'une aide au concessionnaire par rapport à ce qu'il aurait pu obtenir avec un tarif libre. Cette aide intervient à Lisbonne sous la triple forme d'une subvention, d'un complément de style *shadow toll* et d'un taux réduit de TVA. Bien d'autres formes sont possibles encore.

5.3 La courbe des recettes est assez plate : utilisons-la au mieux

D'après ce qu'on peut imaginer des concessions existantes, il semblerait que la courbe des recettes en fonction du tarif soit assez plate. Personne n'en a jamais fait l'expérience pratiquement, et l'exemple de Washington-Dulles aurait tendance à nous convaincre que ce n'est pas aussi évident. En admettant que cela soit vrai, la bonne tarification correspondrait à une situation de recettes au-dessous de l'optimum, entre le maximum du surplus collectif et le maximum du surplus net des exclus

5.4 Le péage de zone relève d'une démarche analogue

La notion d'exclus est aisée à définir dans le cas d'un péage d'ouvrage, mais elle l'est moins dans celui d'un péage de zone. Lorsque les autorités ont instauré un péage de zone à Oslo et Singapour, elles l'ont définit en sorte que le tarif en soit faible, que les trajets courts soient peu nombreux et que les personnes les moins favorisées n'en souffrent pas.

Suivant le niveau de la tarification, le péage peut modifier ou non le comportement des gens (habitudes de déplacement). S'il ne le modifie pas, le péage est un simple impôt, peut-être moins efficace qu'une bonne politique de stationnement. S'il le modifie, on est devant un sujet urbain plus que de transports, car les vocations des quartiers vont évoluer. C'est bien le sujet que commence à étudier la Mairie de Londres, dans son projet de créer un « toll ring », et le Maire sait qu'il y joue son avenir politique.

Pour aller au-delà de cette remarque simple et prendre les décisions à long terme judicieuses pour la ville, l'introduction de grandeurs concernant l'urbanisme est indispensable. C'est la définition de la notion de choix qui est essentielle : le simple choix de l'itinéraire inclut de fait un choix de mode de vie. Ce sujet, immense, demande encore de l'imagination et du travail, beaucoup de travail !

Périphérique Nord de Lyon : analyse marketing

Robert Revat : directeur associé de Tremplin, études & décisions marketing, Professeur de marketing à EM Lyon, école de management.

Introduction :

Développés à l'origine (Bartels, 1974) dans les entreprises vendant des produits aux particuliers, les concepts et outils du marketing se sont ensuite diffusés dans d'autres domaines du secteur marchand, afin de tenir compte des spécificités des biens échangés, notamment des services (Berry, 1980; Eiglier et Langeard, 1987) et des types de parties prenantes, par exemple dans les échanges en milieu inter-organisationnel (Webster et Wind, 1972 ; Michel *et al.*, 1996). Cette diffusion s'est faite en général en trois étapes (Badot et Cova, 1992) : transposition directe des outils du marketing management, adaptation de ces outils, développement de nouveaux outils. L'introduction du marketing dans le secteur non marchand a cependant provoqué un débat sur sa légitimité. Si, pour certains, la question posée aux organisations à but non lucratif n'était pas « de faire ou de ne pas faire du marketing, mais d'en faire correctement ou non » (Kotler et Levy, 1969, p.15), d'autres en revanche ont critiqué cette pétition de principe, en en soulignant les limites, voire les dangers (Luck, 1969 et 1974; Bon *et al.* 1977). Il semble cependant désormais acquis (Bagozzi, 1975; Lovelock et Weinberg, 1984) que l'on puisse pratiquer le marketing dans tous les secteurs mettant en relation des organisations et des publics, même si la question de la compatibilité d'une démarche marketing dans le cadre d'échanges non marchands contraints (cas d'une administration et de citoyens assujettis) suscite encore des débats (Crompton et Lamb, 1986; Marion et Revat, 1998). Des auteurs ont ainsi proposé des approches contingentes à des organisations ou à des problématiques particulières : marketing des services publics (Bon et Louppe, 1980), marketing des associations (Mayaux et Revat, 1993), marketing politique (Lindon, 1980), marketing des causes sociales (Kotler et Roberto, 1989). C'est dans ce courant de pensée que nous inscrirons cet article dédié à l'approche marketing des

infrastructures à péage au travers de l'étude du cas « périphérique nord de Lyon ».

Ce cas est en effet particulièrement instructif. Si la *vulgate* marketing est friande de *success stories* et de *best practices* à destination des managers, l'histoire récente du périphérique nord de Lyon ne s'inscrit pas, à l'évidence, dans une telle perspective. Mais ce n'est pas pour autant que les soubresauts qui ont émaillé cette période ne doivent pas être tenus pour des objets d'analyse : ils fournissent en creux les motifs qui auraient pu être ceux d'une bonne acceptabilité de l'ouvrage par les usagers et plus généralement par les citoyens. Cet article a pour objectif, de présenter un éclairage marketing permettant de comprendre les raisons du rejet de l'ouvrage par l'opinion publique et les usagers, et de proposer quelques recommandations visant à accroître l'acceptabilité des projets de ce type.

Dans un premier temps, nous retracerons une chronologie de l'acceptabilité du périphérique nord, sur la base de résultats d'études de marché que nous avons été amené à réaliser pour l'ouvrage. Nous y adjoindrons des résultats de sondages d'opinion et des citations extraites des nombreux articles de presse parus sur le sujet depuis 1996.

Dans la seconde partie de l'article, nous présenterons succinctement les fondements du marketing : en effet, la conception de l'échange qui est au principe de cette discipline et ses conséquences en termes de comportement des marketers chargés du développement des offres (produits, services), fournissent une grille de lecture originale pour expliquer l'évolution de l'acceptabilité du périphérique nord de Lyon.

Cette grille de lecture nous permettra, en conclusion, de proposer une analyse marketing du cas périphérique nord de Lyon et de faire des recommandations afin d'améliorer l'acceptabilité de ce type d'infrastructure.

I. Etude de cas : l'acceptabilité du périphérique nord de Lyon

Pour rendre compte et analyser les évolutions de l'acceptabilité vis-à-vis du périphérique nord, nous suivrons l'ordre chronologique en découpant la période septembre 1996 septembre 2000 en trois temps : la période de concession (jusqu'en février 1998), la reprise en régie (jusqu'en février 1999), la période actuelle.

1. La période de concession

En 1996, la société concessionnaire était essentiellement préoccupée par le lancement commercial de l'ouvrage. A moins d'un an de l'ouverture, le « produit » était complètement finalisé et son prix de vente était fixé. En effet, le

tracé et les modes d'accès à l'ouvrage étaient bien évidemment choisis (le chantier battait son plein) et les prix publics avaient été calculés en recourant à des modèles économétriques. Les tarifs variaient en fonction de quatre paramètres :

- le type de véhicule, avec les 4 catégories classiques : deux roues, véhicules légers, véhicules utilitaires et poids lourds,
- le trajet effectué, avec trois modalités : Valvert à Vaise, Saint-Clair/La Pape à Croix Luizet, Valvert/Vaise à Saint-Clair/ Croix Luizet,
- les heures, avec trois périodes : heures pleines, heures moyennes, heures creuses, celles-ci variant en fonction
- des jours de la semaine, soient trois modalités encore : du lundi au vendredi, le samedi, le dimanche.

Les usagers véhicules légers se voyaient ainsi proposer 9 prix différents variant de 3 F pour un trajet de Valvert à Vaise en heures creuses, à 16 F pour un trajet de Valvert à Croix Luizet en heures pleines. A ces prix de base s'ajoutaient deux offres « préférentielles » :

- une offre de réduction de 10 % sur les passages, grâce à un télé badge loué 100 F par an, dénommée formule Privilège;
- une offre dénommée Fréquence, correspondant à 2 passages quotidiens, au tarif heure pleine, du lundi au samedi inclus, pour un prix mensuel de 151 F, 198 F ou 478 F selon le trajet. Cette offre nécessitait également l'utilisation d'un télé badge loué 100 F par an.

La société concessionnaire avait mandaté une agence de communication pour assurer la promotion des offres tarifaires et tout particulièrement celle de la formule Privilège. En effet, la nécessaire fluidité du trafic était faite sur l'utilisation importante du télé péage et le concessionnaire s'était fixé comme objectif d'avoir 30 % de clients munis de badges dès l'ouverture. Il s'agissait donc de mener une action de promotion de grande ampleur destinée d'une part à faire connaître l'ouvrage et ses avantages - rapidité, confort, sécurité – et d'autre part à vendre des formules Fréquence.

La première enquête réalisée auprès du public à cette époque n'avait pas été commanditée par la société concessionnaire, mais par le magazine Lyon Mag, qui avait fait réaliser un sondage comportant 3 questions par l'institut Ipsos, les 16 et 19 septembre 1996. Reprenons-les :

- La première question concernait « l'intention d'emprunter le nouveau périphérique nord de Lyon, lorsqu'il sera en fonctionnement ». En voici les résultats :

	%
Oui, régulièrement	2
Oui, de temps en temps	20
Non, rarement	39
Non, jamais	35
Ne se prononcent pas	4

● La deuxième question concernait l'utilité de « l'investissement concernant ce périphérique » :

	%
Tout à fait utile	9
Plutôt utile	47
Plutôt inutile	19
Tout à fait inutile	6
Ne se prononcent pas	19

● La dernière question avait trait à « la transparence dans laquelle a été passé ce marché :

	%
Oui, tout à fait	4
Oui, plutôt	10
Non, plutôt pas	12
Non, pas du tout	13
Ne se prononcent pas	61

Ce sondage a été administré par téléphone à un échantillon représentatif de 500 lyonnais intra muros. Il faut remarquer (Revat, 1998) que sa méthodologie se nourrit d'un ensemble important de présupposés, notamment que chaque interviewé est bien informé et qu'il donne sa réponse en connaissance de cause. Or, en septembre 1996, le tracé de l'ouvrage était peu connu des lyonnais, et ce d'autant plus que la plupart des travaux se déroulaient en sous-sol. Si l'on rajoute que l'administration du questionnaire par téléphone ne permet pas de présenter un plan aux interviewés, et que l'échelle des réponses à la première question est floue, on comprend que cette enquête, bien que disponible, n'ait pu servir de palliatif à l'absence d'étude de marché. On notera également que la formulation des questions 2 et 3 ainsi que les pourcentages correspondant aux différentes modalités de réponse augurent d'une polémique à venir dans laquelle les Lyonnais, encore peu informés, ne prennent pas encore fermement position.

Une étude de marché est alors réalisée par Tremplin sur un échantillon de 2000 personnes, bâti selon la méthode ses quotas. Compte tenu des études de trafic disponibles à cette date, la zone d'enquête recouvre la majeure partie du territoire communautaire, à l'exception du sud de Lyon ; elle englobe également 9 communes limitrophes du département de l'Ain. L'enquête est réalisée en face à face au domicile des interviewés. Les questions ont trait aux intentions d'utilisation, au prix acceptable, à la réaction aux différentes formules tarifaires ainsi qu'à l'image de l'ouvrage. Dans un premier temps, on relève le lieu de travail de l'interviewé, le détail du trajet effectué, sa fréquence, sa durée et les modes de transport utilisés. Puis on informe le répondant du tracé du périphérique en lui présentant un plan où l'on marque son domicile et son lieu de travail, et on lui explique le temps théorique de passage, tronçon par tronçon. C'est à ce moment que l'on recueille les intentions d'utilisation de l'ouvrage et l'impression de temps gagné. L'enquêteur explique alors à chaque personne réellement concernée que l'ouvrage est à péage et lui demande combien, à son avis, va coûter le prix du trajet qu'elle ferait pour se rendre à son travail. L'enquêteur, sur la base des tarifs fixés par le périphérique, annonce à ce moment le prix réel et recueille de nouveau les intentions d'utilisation. Enfin, on présente aux interviewés qui utilisent actuellement les voies concernées par les restrictions de circulation les différents scénarios de congestion et l'incidence sur les temps de trajet et l'on recueille une dernière fois les intentions d'utilisation.

Voici quelques chiffres issus de cette étude :

● 10 % des interviewé utiliseraient l'ouvrage en cas de gratuité pour se rendre à leur travail. Ce taux passe à 5 % après annonce du prix tarif. Après annonce des réductions de voies, les intentions d'utilisation restent à 5 %. En effet, ceux qui ne souhaitent pas payer pour utiliser l'ouvrage ne changent pas d'attitude à l'énoncé du doublement des temps de parcours sur les voies en question, préférant soit aménager leurs horaires en partant plus tôt, soit changer de trajet.

● Le prix imaginé par les personnes interrogées pour l'utilisation de l'ouvrage dans sa plus longue configuration est de 10 F.

● La formule Privilège est choisie par 16 % des utilisateurs potentiels.

Les questions ayant trait à l'image du périphérique sont extraites d'une analyse de presse et de la recension des principaux arguments qui sont échangés par les différents protagonistes du débat public. Ces arguments, qui servent de substrat à la formation de l'opinion publique (Ansel et *al.*, 1987), sont présentés aux interviewés sous forme d'assertions non ambiguës et évalués par une échelle d'accord. L'analyse factorielle permet de mettre au jour deux dimensions qui sous-tendent l'opinion publique à propos de TEO :

● La première oppose ceux qui pensent que ce nouveau périphérique « est une bonne chose », qu'il va permettre de « diminuer le nombre de voitures dans Lyon » et que grâce à lui « Vaise va revivre », à ceux qui

pensent que le fait qu'il soit payant empêchera « ceux qui en ont besoin de le prendre » et que de toutes façons « on paiera deux fois », la première en tant que contribuable, la deuxième en tant qu'usager. Ce axe factoriel rend compte d'une première opposition : ceux qui sont « pour » TEO car ils le trouvent « utile » et ceux qui sont « contre » TEO car ils le trouvent « injuste ».

- La deuxième dimension concerne plus particulièrement les attitudes vis-à-vis du trafic dans l'agglomération. Il oppose ceux qui pensent que « l'on roule de plus en plus mal », car on réduit « exprès les rues pour diminuer la circulation » et qu'il faut « remettre à plat toute la politique de transport à Lyon, tout reprendre à zéro » à ceux qui ont une attitude inverse vis-à-vis des mêmes phénomènes. En d'autres termes, cet axe factoriel marque l'opposition entre ceux qui sont « satisfaits du trafic » à ceux qui sont « mécontents du trafic ».

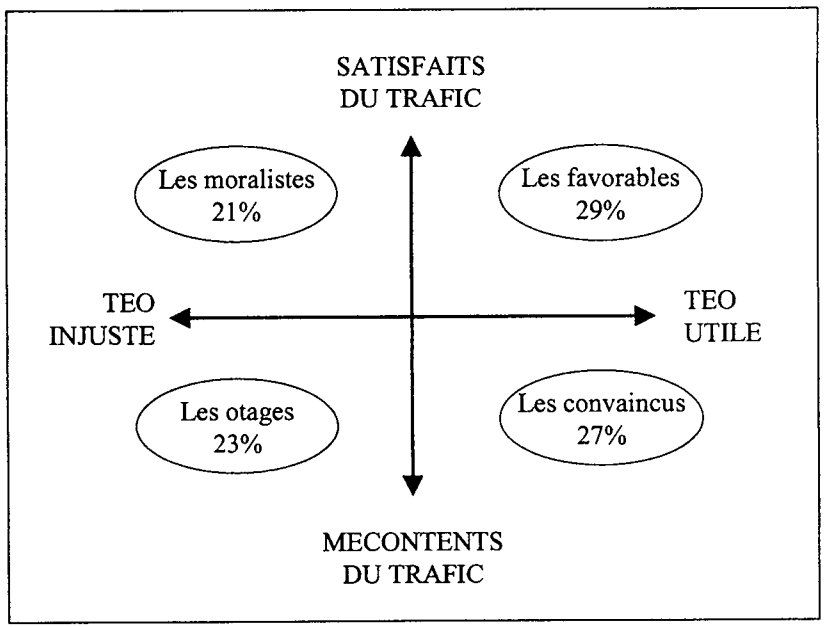


Schéma 2 : Structure de l'opinion publique et typologie 1996

Une typologie réalisée à partir des coordonnées factorielles des individus permet de mettre en évidence 4 classes d'attitudes par rapport à TEO (schéma 2) :

- Les **favorables** (29% de la population) ont une attitude positive vis-à-vis de TEO, d'autant qu'ils sont plus satisfaits que la moyenne des conditions de trafic dans l'agglomération. Les « favorables » sont plus diplômés que la moyenne ; ils habitent plus à Lyon et dans l'Ouest et sont souvent cadres. Ils possèdent fréquemment 2 voitures. Cependant, ils restent potentiellement sous-utilisateurs de TEO, n'empruntant de surcroît que peu les axes à congestion.

- Les **convaincus** (27% de la population) sont d'autant plus favorables vis-à-vis de TEO qu'ils sont mécontents des conditions de circulation dans l'agglomération. Roulant plus que la moyenne et empruntant plus souvent les axes congestionnés, les « convaincus » utilisent TEO, qu'il soit gratuit ou payant. On retrouve plus les « convaincus » dans l'Est lyonnais, chez les ouvriers et les faiblement diplômés. Il y a également beaucoup de retraités dans cette classe (plus d'un tiers contre 23% dans l'échantillon).

- La troisième classe (21% de la population) rassemble ceux qui s'opposent au principe d'un périphérique payant, alors qu'ils ne souffrent pas particulièrement des conditions de circulation difficiles. En effet, les **moralistes** circulent moins que la moyenne et empruntent significativement moins les axes congestionnés ; de ce fait, ils utiliseraient peu TEO, même s'il était gratuit. Les « moralistes » se recrutent plus chez les fortement diplômés, dans les professions intermédiaires, chez les 35-49 ans, habitent à Lyon et dans l'Ouest et trouvent que ça roule « plutôt bien » pour aller travailler.

- Les **otages** (23% de la population) sont les opposants les plus farouches à TEO. Très mécontents des conditions de trafic, ils assimilent la mise en service de TEO à un complot : tout est fait pour obliger les automobilistes à le prendre, donc à payer. Les « otages » empruntent particulièrement les axes congestionnés. Ils sont particulièrement nombreux à Caluire (40% des habitants) et à Villeurbanne (31% des habitants). Moyennement diplômés, ils sont fréquemment employés, voire ouvriers. Ils trouvent que ça roule « très mal » pour aller travailler.

Les conclusions tirées de cette étude de marché furent pessimistes. Six mois avant l'ouverture, il était clair d'une part que les prix pratiqués ne permettraient pas d'atteindre des objectifs commerciaux et d'autre part que l'opinion publique était en train de se cristalliser négativement sur le sujet.

Le 22 juillet 1997, la mise en service partielle de l'ouvrage se traduit par « une grande pagaille », des « embouteillages... gratuits », comme le titrent à la une les quotidiens locaux. En effet, le viaduc s'est trouvé rapidement saturé du fait de problèmes de signalisation, ce qui a immobilisé des automobilistes pendant des heures. Parmi eux, le maire de Lyon : « lui même coincé dans les embouteillages de TEO, Raymond Barre a une fois de plus rappelé son incapacité juridique à défaire ce qui a été signé par son prédécesseur. Lui aussi attend l'avis du tribunal administratif qui doit être rendu en septembre » (Le Progrès, 23/7/97). L'ouverture complète de l'ouvrage a lieu le 5 août suivant, sur fond d'une polémique qui ne cesse de s'amplifier, mobilisant élus, associations, syndicats. Les retombées médiatiques s'amplifient, concourant à

la formation de l'opinion publique (Champagne, 1990). Un second sondage réalisé les 19 et 20 août et publié par le magazine Lyon Mag sous le titre : « Le grand refus des Lyonnais » illustre ce phénomène de cristallisation.

- La première question est identique au sondage de septembre 1996. Elle concerne « l'intention d'emprunter le périphérique nord de Lyon ». Ses résultats traduisent les attitudes négatives vis-à-vis de l'ouvrage :

	Septembre 1996%	Août 1997 %
Oui, régulièrement	2	2
Oui, de temps en temps	20	14
Non, rarement	39	25
Non, jamais	35	57
Ne se prononcent pas	4	2

- La deuxième question concerne les mesures « à prendre en priorité pour améliorer la circulation ». Il s'agit d'une question fermée, où les réponses sont proposés aux individus, les rendant par là-même socialement légitimes (Grémy, 1987 ; Amine et Forgue, 1993) :

	%
Instaurer la gratuité totale sur l'ensemble du périphérique	65
Que Raymond Barre engage une action judiciaire pour connaître les conditions de passation de ce marché	56
Que la Communauté urbaine rachète la concession du périphérique Nord au groupe Bouygues	48
Supprimer les limitations de circulation qui obligent les automobilistes à utiliser le périphérique	44
Réduire de moitié le montant du péage	33
NSP	9

Le magazine commente ainsi les résultats : « 82 % des Lyonnais annoncent qu'ils boycotteront le périphérique. Leurs quatre principales exigences : la suppression du péage, l'ouverture d'une enquête judiciaire ; le rachat de la concession à Bouygues et la suppression des limites de circulation ». La pression sur l'opinion est également entretenue sur le terrain par d'autres acteurs du débat. Le « collectif pour la gratuité » revendique 100 000 signatures pour sa pétition. Le 6 septembre, 3 manifestations sont organisées sur la voie

publique. L'une d'elle se termine « en saccage de la gare de péage de Saint-Clair » (Lyon Figaro, 8/9/97) ; les responsables de TEO portent plainte. Le 8 septembre, le maire de Lyon annonce qu'il a demandé au concessionnaire de baisser le prix du péage de moitié afin « d'inciter les Lyonnais à utiliser le périphérique et ne pas créer une ségrégation par l'argent ». Il demande également à trois sages désignés par l'Etat de faire des propositions pour mettre fin à la crise, en obtenant, soit une conciliation permettant une amélioration durable du contrat de concession en faveur des usagers, soit le transfert de la gestion à une société d'économie mixte. Le 17 septembre, le tribunal administratif annule la délibération de l'assemblée communautaire visant à réduire à une seule voie le boulevard Laurent-Bonnevay. Au même moment, le concessionnaire rappelle qu'il n'a pas « le pouvoir de modifier » les tarifs, ceux-ci étant fixés par décret en Conseil d'Etat. Le 13 janvier 1998, le rapport intermédiaire des experts est rendu public. Suivant ses recommandations, le conseil de Communauté vote le 26 janvier une baisse provisoire des tarifs : les usagers VL du tunnel sous Caluire paieront 12 F au lieu de 16 F. Le 6 février, le Conseil d'Etat annule le contrat de concession. Le tunnel sous Caluire est fermé, le viaduc reste ouvert et devient gratuit. Le 16 février, l'assemblée communautaire prend la décision de reprendre la gestion de l'ouvrage dans le cadre d'une régie directe ; les élus votent également la gratuité des tronçons situés aux extrémités de l'ouvrage ; seul le tunnel sous Caluire reste soumis à un péage désormais fixé à 10 F pour les véhicules légers, quelle que soit l'heure de passage ; une offre « jetons » de 14 passages pour 100 F est créée ainsi qu'un abonnement mensuel de 280 F permettant aux habitants du Rhône un nombre de passages illimités. Le périphérique nord est réouvert dans sa totalité le 5 mars suivant. Le 11 mars, la journée d'action organisée par un collectif pour la gratuité est marquée par une faible mobilisation ; l'opération de levée de barrières échoue, « les policiers faisant pour la première fois leur apparition sur le site » (Lyon Figaro, 12/3/98).

2. La reprise en régie

En avril 1998, la situation sur le terrain s'est apaisée, d'autant plus que la consultation lancée par les partisans de la gratuité n'a pas rencontré un grand écho dans le public. L'augmentation du trafic est significative, avec une moyenne de 20 000 véhicules par jour sous le tunnel de Caluire. La Régie décide de procéder à un bilan d'image auprès des Lyonnais. Tremplin interviewe pour cela par téléphone un échantillon de 1000 habitants sur une zone d'enquête identique à celle de fin 1996. La procédure de questionnement est identique : on propose aux personnes interrogées de se prononcer sur des assertions grâce à une échelle d'accord. L'analyse factorielle décrit les 2 dimensions qui sous-tendent l'opinion :

La première concerne le périphérique et, à travers lui, les modes de financement possibles. S'opposent ainsi ceux qui pensent que « utiliser

maintenant le périphérique, c'est faire preuve de bon sens », « avec les décisions du Grand Lyon, c'est fini, il n'y a plus de problème », « le périphérique nord fait diminuer le nombre de voitures dans Lyon » et qui sont d'accord avec des phrases comme : « de toute façon, payer des péages en ville, ça deviendra bientôt inévitable » et « c'est normal que ce soient ceux qui le prennent qui paient » à ceux qui pensent le contraire et que « comme il est payant, ça va empêcher beaucoup de gens de le prendre ». On retrouve ici l'opposition idéologique « libéral » « non libéral » mise au jour en 1996.

La seconde a trait à des enjeux locaux plus pragmatiques. Pense-t-on qu'il faut « réduire la rue Marietton à deux fois une voie » ainsi que « le boulevard Laurent-Bonnevay » et que le « périphérique fait gagner beaucoup de temps » ou le contraire ? Nous nommerons cet axe « réduction des voies » versus « maintien des voies ».

La typologie permet de mettre en évidence trois classes (cf. schéma 3) :

La classe n°1, majoritaire dans l'opinion avec 52 % des Lyonnais, se manifeste toujours par son opposition au principe du paiement. Elle est unanime à être d'accord avec la phrase : « comme il est payant, ça va empêcher beaucoup de gens de le prendre » et, corrélativement, rejette l'assertion : « c'est normal que ce soient ceux qui le prennent qui paient ». Cette classe ne se différencie pas des autres sur le deuxième axe. Nous nommons cette classe : « **les opposants** ».

La classe n°2, avec 33 % de l'échantillon, regroupe ceux qui trouvent que « c'est fini, avec les décisions du Grand Lyon, il n'y a plus de problèmes avec le périphérique nord », que « c'est normal que ce soient ceux qui le prennent qui paient », qu'il « est à péage parce qu'il a coûté cher » et que de toute façon « payer des péages en ville ça deviendra bientôt inévitable. Nous nommons cette classe : « **les pragmatiques** ».

La classe n°3 regroupe 15 % des personnes interrogées. Elles sont massivement pour la formule « usagers payeurs », trouvant que « le périphérique nord fait gagner beaucoup de temps » ; ces personnes sont également favorables à la réduction des voies sur l'avenue Marietton et le boulevard Laurent-Bonnevay. Nous nommons cette classe : « **les partisans** ».

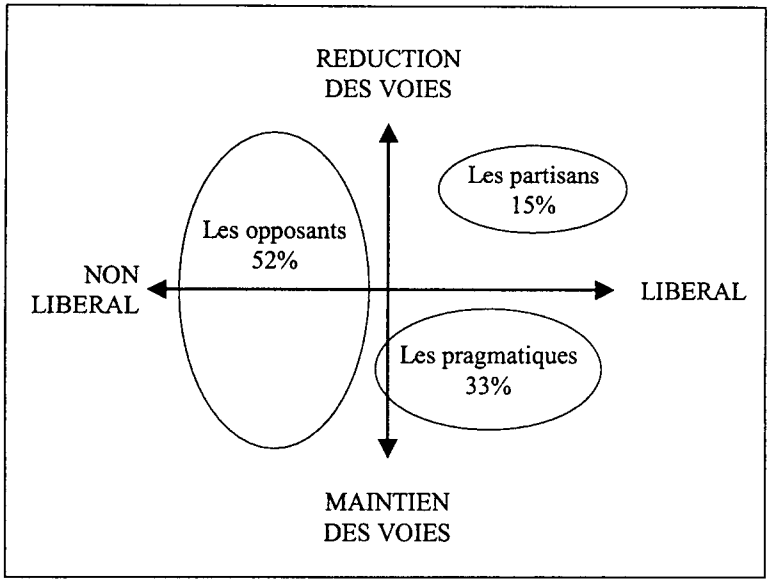


Schéma 3 : Structure de l'opinion publique et typologie 1998

Nous avons également cherché si l'opinion de certains répondants avait plus de « poids » que celle des autres : nous avons pour cela eu recours au concept de leadership d'opinion. En effet, l'influence exercée par certains individus dans la transmission des idées, la diffusion et l'adoption des innovations a été mise en évidence depuis longtemps (Lazarsfeld *et al*, 1948). Il semblait dès lors intéressant de vérifier si les attitudes des leaders d'opinion différaient de celles des non-leaders. Pour ce faire, nous avons utilisé l'échelle d'auto-désignation de Childers (1986) qui fait référence (Bearden et Netemeyer, 1999) et dont la fiabilité et la validité ont été testées en langue française (Ben Miled et Le Louarn, 1995). Cette échelle repose sur une série de 6 items évalués en 5 points. Ces items comportent, pour 5 d'entre eux, la mention de l'objet de l'enquête, le sixième étant plus général. La sommation des réponses aux 6 items permet ainsi de disposer d'un indicateur de l'intensité du leadership d'opinion du sujet variant théoriquement de 0 à 30. Par convention, on retient le dernier quartile pour attribuer la qualité de leaders d'opinion à ceux qui le composent. Le tableau ci-dessous indique la répartition des leaders d'opinion, et corrélativement des non leaders, dans les 3 classes de la typologie :

	Ensemble %	Leaders d'opinion %	Non leaders %
Opposants	52	60	49
Pragmatiques	33	25	36
Partisans	15	15	15

Comme on peut le constater, les leaders d'opinion sont sur-représentés chez les opposants, alors qu'ils ne le sont pas chez les partisans. Cela signifie qu'en avril 1998, l'opinion publique était encore globalement défavorable aux solutions mises en place, les leaders d'opinion amplifiant ce phénomène.

En janvier 1999, nous réalisons une étude de satisfaction auprès des usagers du périphérique. Trois catégories de clients sont enquêtés : ceux qui paient plein tarif, les usagers Pass'14 et les abonnés qui paient 280 F par mois pour un nombre de passages illimités (formule Rhône Pass). Les questionnaires mesurent la satisfaction sur chacun des items concourant à la qualité du service rendu (fluidité du trafic, sécurité, prix des passages...) ainsi que la satisfaction générale, telle que l'illustre le tableau ci-dessous : « Finalement, diriez-vous du périphérique nord que vous en êtes... »

	Plein tarif %	Pass'14 %	Rhône Pass %
Très satisfaits	15	23	32
Assez satisfaits	69	72	62
Pas satisfaits	13	3	5
Pas satisfaits du tout	2	1	1
Sans réponse	1	1	-

Ainsi, la satisfaction globale est moyenne chez les usagers plein tarif (84 %) et bien meilleure chez les usagers Pass'14 (95 %) et Rhône Pass (94 %) :

Chez les usagers plein tarif, ce score s'explique par l'importance des critères de fluidité du trafic et du prix du passage sur lesquels la satisfaction est faible (68 % et 29 %). En revanche, ces usagers apprécient particulièrement le gain de temps (90 %) et la sécurité sur le trajet (86 %).

Les usagers Pass'14 apprécient particulièrement le temps gagné (93 %), les voies réservées au télé péage (84 %) et la sécurité sur le trajet. En revanche, ils ne sont pas satisfaits du prix des passages (42 %) et des abonnements (59 %), ainsi que la fluidité du trafic (68 %).

Les abonnés Rhône Pass apprécient particulièrement le gain de temps (93 %) et la signalisation sur le parcours (91 %). Ils sont critiques vis-à-vis du prix des passages (50 %) et des abonnements (77 %), ainsi que sur la fluidité du trafic (65 %).

En repérant les critères qui sont à la fois importants, c'est à dire qui contribuent fortement à la formation de la satisfaction générale et mal notés, et enregistrant un score inférieur à la satisfaction générale, on a pu mettre en évidence ce qui pourrait être des priorités pour l'amélioration de la qualité de service : la fluidité du trafic et le prix des passages. L'ouverture, en mai 1999, du deuxième tunnel sous la colline de Caluire est allée dans le sens d'une amélioration de la fluidité.

3. La période actuelle :

En septembre 2000, les études d'image et de satisfaction ont été réactualisées dans des conditions méthodologiques comparables à ce qui avait été fait respectivement en avril 1998 et en janvier 1999. En ce qui concerne l'étude d'image, ses résultats traduisent d'une part l'apaisement du débat dans l'opinion et d'autre part une acceptabilité supérieure de l'ouvrage. De même l'étude de satisfaction des usagers montre une amélioration.

Une variable d'enquête est particulièrement intéressante pour mesurer la cristallisation (ou l'apaisement) de l'opinion publique. Il s'agit du score de leadership d'opinion. En effet, ce construit rend compte à la fois de la quantité d'informations délivrée par le sujet et de l'intensité avec laquelle son avis est sollicité. Ainsi, plus le score (variant de 0 à 30) est élevé, plus l'individu peut être qualifié de leader d'opinion. Calculé sur la totalité des répondants et comparé d'une enquête à l'autre, l'évolution du score de leadership moyen rend ainsi compte, quand elle est positive, d'une cristallisation de l'opinion et, quand elle diminue, d'un apaisement. Un test de comparaison de moyennes sur des échantillons indépendants montre que les résultats ci-dessous sont significativement différents : il y a eu apaisement de l'opinion publique sur le sujet du périphérique nord.

	Enquête 1998	Enquête 2000
Moyenne	15,03	13,19
Ecart-type	5,96	5,17

L'analyse typologique, réalisée sur les mêmes variables en 1998 et en 2000, montre une évolution du poids respectif des trois classes,« opposants », « pragmatiques », « partisans » :

	Enquête 1998		Enquête 2000	
	Ensemble %	Leaders d'opinion %	Ensemble %	Leaders d'opinion %
Opposants	52	60	37	32
Pragmatiques	33	25	33	34
Partisans	15	15	30	35

On constate une baisse significative de l'importance de la classe des « opposants », qui perd 15 points et n'a plus la majorité absolue dans l'opinion ; de plus, la baisse des leaders d'opinion dans cette classe est encore plus forte (- 28 points). En revanche, les effectifs des « partisans » ont doublé,

passant de 15 à 30 % de la population ; la hausse de la proportion de leaders d'opinion dans cette classe est encore plus importante. Les « pragmatiques » ne varient pas en nombre mais on note cependant une augmentation de 8 points de la proportion de leaders d'opinion en leur sein. On ne peut pas parler de « retournement complet » de l'opinion en faveur de l'ouvrage, puisque les trois classes sont désormais d'importance comparable. Cependant, les réponses favorables à la question « et finalement, diriez-vous du périphérique nord, tel qu'il est actuellement que vous y êtes... » sont désormais majoritaires :

	Enquête 1998 %	Enquête 2000 %
Tout à fait favorable	8	23
Assez favorable	35	54
Pas très favorable	32	16
Pas du tout favorable	25	7

Ce résultat n'est pas dû uniquement à l'augmentation des usagers, par nature plus favorables ; il est dû également au fait que l'adhésion au périphérique s'est améliorée dans chacune des catégories (usagers, non utilisateurs).

Au-delà de la mesure de l'adhésion au périphérique nord, nous avons cherché à savoir quel type de financement avait sa préférence. Pour ce faire, nous avons posé une première question concernant la part payé par l'usager dans le total des dépenses de l'ouvrage (celle-ci s'élève à 25 %). Lorsqu'on demande aux personnes interrogées : « par rapport à ce coûte vraiment le périphérique nord, le prix du passage payé par les usagers couvre-t-il selon vous... », on obtient :

	Enquête 2000 %
25 %	26
50 %	27
75 %	9
100 %	6
NSP	32

On remarquera le taux élevé de « ne sait pas » ; si l'on rajoute à ces 32 % ceux qui donnent une réponse incorrecte, on obtient 74 % des personnes interrogées. Cela signifie d'une part que les personnes interrogées ne sont pas

suffisamment informées et que d'autre part, elles ne répondent pas en connaissance de cause à la question suivante sur le principe de financement de ce type d'ouvrage.

	Ensemble (100%) %	Score exact (26%) %	Score incorrect (74%) %
Uniquement par les impôts	23	28	20
Uniquement par les usagers	23	12	28
Par les impôts et par les usagers	50	56	48
NSP	4	4	4

Cette question clive particulièrement l'opinion. Si 50 % des personnes interrogées sont acquises à un financement mixte, 23 % sont favorables à un financement exclusivement par l'impôt, pourcentage identique chez ceux qui sont favorables à un financement exclusif par les usagers. Le test de Khi^2 effectué sur le tableau ci-dessus montre que les gens qui donnent une réponse exacte à la question précédente sont plus favorables à un financement mixte de ces ouvrages que ceux qui donnent une réponse fausse ou pas de réponse du tout. Si l'on cherche à promouvoir le cofinancement de ces infrastructures, l'information du public est positive, puisqu'elle va dans le sens d'une meilleure adhésion.

Il ne faudrait pas déduire de ce qui précède que les Lyonnais sont acquis à des péages urbains. En 2 ans, leur opinion n'a pas évolué significativement sur le sujet. La question « de toute façon, payer des péages en ville, ça deviendra bientôt inévitable » entraîne des réponses très défavorables.

	Enquête 1998 %	Enquête 2000 %
Entièrement d'accord	9	12
Bien d'accord	11	11
Peut-être d'accord	6	7
Pas tellement d'accord	11	11
Pas du tout d'accord	63	59

En conclusion de cette chronologie, nous voudrions rendre compte des attitudes des usagers de l'ouvrage. Une deuxième édition de l'étude de satisfaction, réalisée en septembre 2000, donne les résultats suivants :

	Plein tarif		Pass'14		Rhône Pass	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
	%	%	%	%	%	%
Très satisfaits	15	18	23	40	32	45
Assez satisfaits	69	70	72	53	62	54
Pas satisfaits	13	8	3	5	5	1
Pas satisfaits du tout	2	1	1	-	1	-
Sans réponse	1	3	1	2	-	-

La satisfaction est en hausse pour toutes les catégories d'usagers :

- Ceux qui paient plein tarif, avec 88 % de satisfaits, contre 84 % précédemment ;
- Les clients « Pass' 14 » voient leur satisfaction totale stagner (93 % versus 95 %), mais le score de « très satisfaits » progresse fortement (40 % versus 23 %).
- Les abonnés « Rhône Pass » confirment leur très forte satisfaction (99 % versus 94 %) avec une hausse des « très satisfaits » (45 % versus 32 %).

II. Les fondements du marketing

Il apparaît indispensable de rappeler quels sont les principes de base de cette discipline. En effet, ceux-ci conditionnant l'ensemble des actions des marketers dans le développement des nouveaux produits (ou services), les expliciter contribue à mettre au jour la représentation que se font ces managers de leurs clients et de leur marché, ce au nom de quoi ils agissent. Ceci permet d'éviter deux écueils :

- le premier qui considère cette discipline comme une série de techniques et d'outils indépendants de toute idéologie ; -
- le second, qui consiste au contraire à lui adresser toutes les critiques destinées en fait à l'économie libérale.

En tant que domaine particulier des sciences de gestion, le marketing, comme ces dernières, a un double statut épistémologique (Martinet, 1990): il est à la fois tourné vers la compréhension et vers l'action. Il vise tout autant à décrire des phénomènes qu'à agir sur des situations. Voilà pourquoi on définira conjointement l'objet et la pratique du marketing.

Même si, comme nous l'avons montré dans l'introduction, le marketing peut s'appliquer dans de nombreux secteurs, l'objet premier du marketing est l'échange marchand en situation de rivalité concurrentielle. Cela signifie qu'il

ne saurait y avoir recours à une démarche marketing s'il n'y a pas d'échange monétaire entre l'offreur et le demandeur, que le prix payé corresponde intégralement ou non à la valeur « réelle » du bien. De plus, le contexte de rivalité concurrentielle sous-entend que le client a le choix. Il peut se tourner librement vers un autre fournisseur pour s'y procurer un bien identique ou substituable pour la satisfaction du même besoin ; il peut également renoncer à acheter.

La pratique du marketing se compose de techniques destinées à permettre à l'offreur de piloter l'échange. Ce pilotage se fonde sur le principe de « l'orientation client », ce qui signifie d'une part que la firme a pour objectif de répondre à la demande (aux besoins, aux désirs) du client et, d'autre part, que cet objectif doit être commun à tous les membres de la firme pour, notamment, se traduire par la conception et la mise en marché d'offres susceptibles de l'emporter sur la concurrence.

Le comportement du client et de l'offreur sont comparables : pour effectuer ses choix, le client évalue les nombreuses offres qui lui sont proposées au moyen d'un calcul de coûts et d'avantages rapportés à son intérêt. La firme doit procéder à un calcul du même type afin de faire des choix conformes à son propre intérêt. On reconnaîtra ici la filiation directe entre les principes du marketing et ceux de la micro-économie : un acheteur rationnel, c'est-à-dire autonome, rationnel, informé, cherche à maximiser sa satisfaction sous contrainte de budget en arbitrant entre des offres concurrentes. Mais si l'origine des préférences n'intéresse pas l'économiste, pour qui la situation de choix est suffisante pour les révéler, cette origine des préférences concerne au premier chef le marketer. En effet, ce dernier a besoin de comprendre et d'expliquer les facteurs individuels et sociaux de l'achat pour leur adapter son offre et pour les influencer. En tant que discipline, le marketing a ainsi développé son propre corpus de connaissances au sein d'une spécialité nommée « comportement du consommateur » (*consumer behaviour*), dont les emprunts à la psychologie et aux sciences sociales sont nombreux.

Les techniques requises par la pratique marketing s'articulent dans une démarche (cf. schéma 1) en quatre phases :

- La phase de connaissance, compréhension et structuration du marché vise à doter l'entreprise d'une représentation partagée du marché et du comportement des clients correspondant à sa vocation.
- La phase d'élaboration de l'offre vise à imaginer un produit avec l'ensemble des caractéristiques concourant à sa valeur d'usage.
- La phase de vérification et de validation de l'offre nécessite classiquement une série d'aller-retours entre l'entreprise et ses clients. Lorsque le nombre de clients potentiels est très élevé, ce qui est le cas pour toutes les offres grand public, l'ajustement réciproque de l'offre et de la demande se fait de manière itérative à l'aide de tests réalisés sur des échantillons de consommateurs potentiels. Dans le jargon

marketing, on fixe à ce niveau les deux premiers éléments du *marketing mix* qui en compte quatre (dits les *4 P's*) : *product* (produit) et *price* (prix).

● La dernière phase de la démarche constitue la mise en marché de l'offre. Elle intervient donc au moment ou l'offre est satisfaisante, tant du point de vue de l'entreprise que du point de vue du consommateur. Les leviers qui sont alors disponibles pour le marketer constituent les deux derniers éléments du *mix*: *place* (lieu ou l'offre sera vendue) et *promotion* (la communication et la vente à proprement parler). Il s'agit alors de promouvoir une offre désormais fermée et non négociable : la seule possibilité laissée aux clients, à l'inverse de la phase précédente, est d'acheter ou pas le produit.

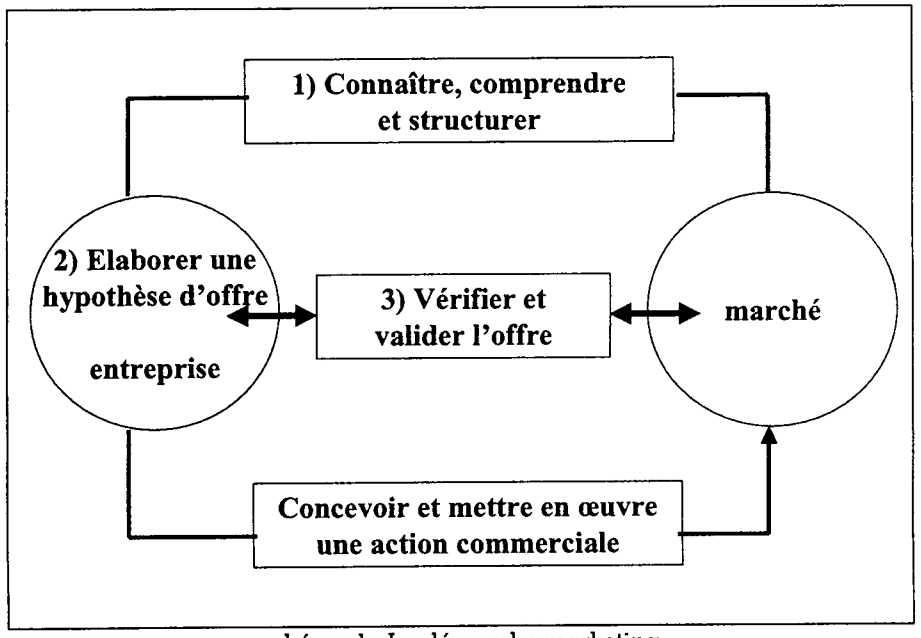


schéma 1 : La démarche marketing

III. Analyse et recommandations :

Il ne semble pas incongru d'affirmer ici que la conception du périphérique nord de Lyon n'a pas fait l'objet d'une réflexion marketing. S'il ne s'agissait pas d'une infrastructure, mais d'un simple produit ou service, gageons que celui-ci aurait été purement et simplement retiré du marché ; c'est la chance d'un tel ouvrage d'avoir pu faire l'objet d'un re-lancement, pour, *in fine*, devenir

acceptable. Reprenons, à l'aune des 4 phases de la démarche marketing, les différentes problèmes rencontrés.

La phase de connaissance, compréhension et structuration du marché consistait à dresser un bilan partagé de la situation du trafic dans l'agglomération et de repérer les types d'usages que l'on voudrait encourager. Il semble que cette phase a bel et bien eu lieu, alimentée par de multiples études techniques.

La phase d'élaboration de l'offre vise à imaginer un produit avec l'ensemble des caractéristiques concourant à sa valeur d'usage (pour le périphérique, le tracé, le mode d'accès, le prix). Mais l'orientation client, condition nécessaire à la réussite d'une nouvelle offre été complètement absente de la réflexion. On a considéré au contraire l'usager comme un assujetti qui n'aurait pas le choix et que l'on pourrait mécaniquement contraindre à emprunter un nouveau trajet payant au lieu d'un trajet routinier gratuit. Il s'agit d'une erreur au regard des théories du comportement du consommateur : en effet (Lewin, 1947), parmi les trois moyens utilisables pour modifier le comportement d'autrui, à savoir, la coercition , la persuasion (soit par argumentation, soit par séduction) et la manipulation, la coercition est le moyen moins efficace. En effet, contraindre un individu à adopter un comportement qu'il n'a pas choisi lui-même, s'avère, au-delà de toute considération éthique ou morale, contre-productif, l'individu ne se sentant aucunement engagé par ses actes et revenant à son comportement antérieur dès que possible. Cette évidence de la psychologie de l'engagement (Kiesler, 1971) explique pourquoi la réduction des voies, concomitante à la mise en service d'un ouvrage à péage, est la pire des solutions pour assurer son acceptabilité. C'est cette décision qui est, selon nous, à l'origine de l'échec de TEO, beaucoup plus que le principe du péage.

La phase de vérification et de validation de l'offre nécessite classiquement une série d'aller-retours entre l'entreprise et ses clients. Dans le cas du périphérique, on aurait pu tester, notamment, le prix que les automobilistes étaient prêts à payer en fonction de leurs motifs de déplacement, leur sensibilité au principe de l'usager payeur et trouver ainsi le meilleur compromis qui satisfasse à la fois les usagers et l'ouvrage. Rien de tel n'a été fait. Les modèles de prévision de trafic mis en œuvre ne mesurent pas, en réalité, une acceptabilité au sens marketing du terme, c'est à dire des intentions d'utilisation, pour la simple raison qu'il s'agit de modélisations agrégées qui ne font jamais appel, en variables endogènes, aux dires de clients potentiels, mais à des données « objectives » comme le trafic, les heures de pointe, etc. Il existe pourtant des modèles désagrégés, comme celui des mesures conjointes, utilisés avec succès (Wittink et *al.*, 1994) en marketing pour calculer les parts de choix des nouveaux concepts, en d'autres termes prévoir leur acceptabilité.

La dernière phase de la démarche constitue la mise en marché de l'offre. Celle-ci a échoué d'une part parce que la coercition a été utilisée, d'autre part parce que le prix rebutait la majorité de la clientèle, enfin parce que l'offre tarifaire était d'une complication sans commune mesure avec le service rendu :

les paramètres de variation étaient trop nombreux (*cf. supra*) pour que les consommateurs puissent savoir avec précision ce qu'ils allaient payer. Dans ce contexte, l'offre « Privilège » de réduction de 10 % s'est avérée, non seulement peu attrayante, mais aussi difficile à évaluer. *A contrario*, lorsque le périphérique a proposé, en septembre 1998, la formule Pass'14 (14 passages pour 100 F) assortie d'un télé badge remis gratuitement à l'usager dont le compte peut être débité automatiquement lorsqu'il ne reste plus que 3 passages, ou crédité par lui auprès des péagers, le succès a été au rendez-vous :

	Septembre 1998	Septembre 1999	Septembre 2000
Pass'14 en service	93	14800	30800

Les raisons de ce succès sont au nombre de quatre : l'offre est financièrement avantageuse pour l'utilisateur, facile d'accès (le badge est remis sans formalité particulière), simple à comprendre et à expliquer, claire (ne réservant aucune surprise). On rajoutera que la mise à disposition gratuite du badge constitue une excellente amorce (Joule et Beauvois, 1987) pour la consommation sans contrainte et pour le paiement indolore qui ont assuré le succès de cette formule.

En conclusion, nous recommandons aux concessionnaires et aux concédants d'adopter une véritable **logique marketing** afin d'assurer l'acceptabilité des infrastructures à péages qu'ils conçoivent. Cette logique marketing est à intégrer dans ses deux aspects :

- Sur le plan du **principe** tout d'abord, en considérant l'usager comme un véritable client, qui a le choix et qu'il faut satisfaire plus que ne le fait la concurrence. Ce changement de paradigme doit marquer toutes les étapes de ce type de projet.
- Sur le plan de la **démarche** ensuite, en complétant les études de trafic par de véritables tests auprès des consommateurs, en mesurant les évolutions de l'opinion publique jusqu'à l'atteinte des objectifs commerciaux, et en vérifiant périodiquement la satisfaction des clients. Le marketing ne doit plus être réduit à la seule dimension de la communication.

C'est ainsi que l'on arrivera, dans la transparence, à satisfaire simultanément les intérêts de toutes les parties prenantes de ce type de projet : collectivité, citoyens, usagers, exploitant, financeurs.

Bibliographie

Amine A., Forgues B. (1993), Vers une mesure de la désirabilité sociale dans les réponses aux questionnaires, *Actes du 9ème Congrès de l'A.F.M.*

Ansel Ph., Barny M.H et Pagès J.P (1987), Débat nucléaire et théorie de l'opinion, *Revue Générale Nucléaire*, 5, 451-459.

Badot O., Cova B. (1992), *Le néo-marketing*, Paris, ESF éditeur.

Bagozzi R. (1975), Marketing as exchange, *Journal of marketing*, 39, 32-39.

Bartels R. (1974), The identity crisis in marketing, *Journal of marketing*, 38, 73-76.

Bearden W., Netemeyer R. (1999), *Handbook of marketing scales, multi-item measures for marketing and consumer behavior research*, Newbury Park, Sage Publications.

Ben Miled H., Le Louarn P. (1995), Analyse comparative de deux échelles de mesure du leadership d'opinion : validité et interprétation, *Recherche et Applications Marketing*,

Berry L. (1980), Services marketing is different, *Business*, May-June.

Bon J. (1974), *Les sondages peuvent-ils se tromper ?*, Paris, Calman - Levy.

Bon J., Delabre A., Nioche J.P(1977), Les abus du marketing, *Revue Française de Gestion*, 8.

Bon J., Louppe A. (1980), *Marketing des services publics : l'étude des besoins de la population*, Paris, Les Editions d'Organisation.

Champagne P. (1990), *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*, Paris, Editions de Minuit.

Childers T. (1986), Assessment of the psychometric properties of an opinion leadership scale, *Journal of marketing research*, 23, 184-188.

Crompton J., Lamb C. (1986), *Marketing government and social services*, New York, John Wiley and sons.

Eiglier P., Langeard E. (1987), *Servuction, le marketing des services*, Paris, Mac Graw Hill.

Grémy J-P. (1987), Les expériences françaises sur la formulation des questions d'enquête, *Revue française de sociologie*, 28, 567-599.

Joule R-V, Beauvois J-L (1987), *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Kiesler C.A (1971), *The psychology of commitment. Experiments linking behavior to belief.* New York, Academic Press.

Kotler P., Levy S. (1969), Broadening the concept of marketing, *Journal of Marketing*, 33, 10-15.

Kotler P., Roberto E. (1989), *Social Marketing*, New York, The Free Press.

Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H. (1948), *The people's choice*, New York, Columbia University Press.

Lewin K. (1947), Group decision and social change, in Newcomb T. et Hartley E., *Readings in social psychology*, New York, Holt.

Lindon D. (1980), *Marketing politique*, Paris, Dalloz.

Lovelock C., Weinberg C. (1984) Uses, abuses and misuses of marketing in higher education, *Marketing in college admissions : a broadening of perspectives*, New York, College Entrance Examination Board.

Luck D. (1969), Broadening the concept of marketing: too far, *Journal of Marketing*, 33, 53-55.

Luck D. (1974), Social Marketing : confusion compounded, *Journal of Marketing*, 38, 70-72.

Marion G., Revat R. et al. (1998), *Marketing : Mode d'emploi*, Paris, Les Editions d'Organisation (nouvelle édition).

Martinet A-C. (1990), Grandes questions épistémologiques et sciences de gestion, in Martinet A-C., *Epistémologies et sciences de gestion*, Paris, Economica, pp 81-140.

Mayaux F., Revat R. (1993), *Marketing pour associations*, Paris, Liaisons.

Meynaud H. et Duclos D. (1985), *Les sondages d'opinions*, Paris, Les Editions la Découverte.

Michel D., Salle R., Valla J.P. (1996), *Marketing industriel, stratégie et mise en œuvre*, Paris, Economica.

Revat R. (1998) Mesurer l'adhésion du public aux projets d'intérêt général : proposition d'une démarche, in Brossier G., Dussaix A-M (eds) , *Nouvelles approches en sondages*, Paris, Dunod.

Webster F., Wind Y. (1972), A general model of organisational buying behavior, *Journal of Marketing*, 36, 12-19.

Wittink D., Vriens M., Burhenne W. (1994), Commercial use of conjoint analysis in Europe : results and critical reflections, International Journal of Research in Marketing, 11, 41-52.

Repenser la tarification des déplacements automobiles pour la rendre plus acceptable ? quelques réflexions à partir des exemples de Lyon et Marseille

Thierry du Crest, Ingénieur des Ponts et Chaussées, Certu

Introduction

La question de la tarification des déplacements automobiles en milieu urbain oscille bien souvent entre 'le péage urbain personne n'en veut' et 'il faut internaliser les externalités'. Essayer de comprendre l'acceptabilité de ce type de mesure oblige à se placer sur un plan plus large et plus politique : l'opposition que l'on observe est-elle de principe ? quels sont les objectifs des mesures tarifaires ? est-il réaliste politiquement et socialement de généraliser la tarification des déplacements motorisés ?

En France, le péage urbain d'infrastructure est (ré)apparu à Marseille d'abord avec l'ouverture du tunnel Prado-Carénage (1993), puis à Lyon avec l'ouverture de TEO. Il est bon de tirer les leçons du passé et de profiter de l'existence des tunnels pour se pencher sur l'attitude des citoyens face à cette famille de mesures tarifaires.

Les deux expériences contrastées à Lyon et Marseille s'éclairent mutuellement. Si TEO et le tunnel Prado-Carénage se comparent par leur fonction, ils s'opposent par la réaction qu'ils ont suscitée. Des premières décisions à l'ouverture des tunnels, trois éléments révèlent ainsi leur influence sur l'attitude des citoyens : la transparence perçue du processus de décision, la communication sur le projet et le niveau tarifaire.

Un sondage dans les deux villes montre, que de tous les principes qui peuvent justifier la tarification des déplacements automobiles en milieu urbain, c'est finalement le principe du pollueur/payeur sur lequel une majorité s'accorde. Ceci oblige à se reposer la question de la pertinence du péage de financement sur des infrastructures de rocade ; la logique de cette mesure est en effet réductrice par rapport à la vision plus large d'une ville moins agressée

par les transports. Ainsi, il apparaît nécessaire de viser la plus grande cohérence politique possible entre objectifs et outils tarifaires, pour augmenter l'acceptabilité.

Nous nous appuierons principalement, dans ce document, sur l'analyse d'une trentaine d'entretiens réalisés dans chacune des 2 villes auprès d'acteurs privilégiés, ainsi que sur un sondage téléphonique de 500 habitants dans chaque agglomération. Nous nous plaçons donc ici résolument du côté de la perception des acteurs, notion subjective mais la plus appropriée en terme d'acceptabilité.[1]

Nous présenterons successivement une analyse comparative des cas lyonnais et marseillais, tels que se sont déroulés les faits et tels qu'ils ont été perçus ; puis nous analyserons les principes qui sous-tendent l'instauration de tarification des déplacements automobiles et verrons comment ils sont appréciés ; enfin, nous envisageront les perspectives qui s'offrent pour une mise en place d'une tarification des déplacements automobiles.

L'acceptabilité de TEO à la lumière de l'expérience du tunnel Prado-Carénage à Marseille

Le tronçon nord du périphérique lyonnais et le tunnel du Prado-Carénage à Marseille sont en de nombreux points des expériences comparables. Pourtant on connaît les différences à l'ouverture de ces deux tronçons, respectivement en 1997 et 1993. A Marseille, les seuls problèmes rencontrés par le concessionnaire ont été d'ordre financier, les premières années ; *a contrario* de Lyon dont on sait ce qu'il advint.

À Lyon et Marseille, des contextes similaires

Les tronçons lyonnais et marseillais sont similaires sur les points suivants.

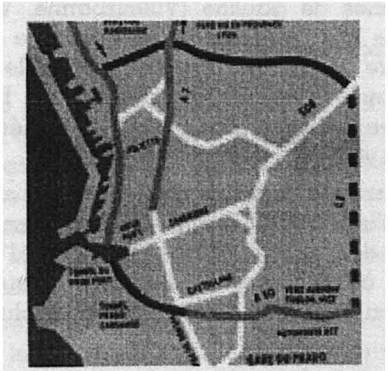
- Il s'agit d'ouvrages en milieu urbain. Le tronçon lyonnais assure un contournement de la ville centre, il joue également un rôle de desserte de celle-ci. Inversement, le tunnel marseillais dessert directement le centre-ville et permet également un contournement de l'agglomération.
- Les décisions ont été prises rapidement après le vote de la loi de 1986 autorisant les péages d'infrastructures en milieu urbain.

[1] Ces travaux ont été réalisés dans le cadre du projet européen PRIMA qui inclut 6 autres villes européennes (Barcelone, Bern, Oslo, Rotterdam, Stockholm, Zurich). Le même sondage a, par ailleurs, été conduit sur Genève.

- Le choix a été fait de mettre les ouvrages à péage pour régler des difficultés de financement.
- Le régime était concessif, une société privée était donc chargée de la réalisation et de la gestion de l'ouvrage. Dans les deux cas, la puissance publique avait donc essentiellement un rôle d'encadrement.

Une différence importante mérite d'être mentionnée. Le tunnel marseillais existait avant son ouverture au public en 1993. Il s'agissait d'un tunnel ferroviaire désaffecté qui a été réaménagé. Cette particularité a évidemment eu des conséquences sur l'équilibre financier de la concession, puisque les coûts d'investissement en étaient réduits d'autant.

Les expériences ont divergé ; nous allons essayer d'en analyser quelques raisons.



Plan tiré du site internet « tunnelprado »

La transparence du processus de décision doit se construire

Les entretiens réalisés auprès d'élus, techniciens, associations ont montré clairement que le processus de décision n'a pas laissé le même sentiment de transparence à Lyon et Marseille. Il faut retenir de cette comparaison que la transparence n'est pas acquise par le respect des procédures : il faut la construire. Bien sûr, la concertation joue un rôle primordial dans ce sentiment de transparence, et le temps est vraisemblablement un facteur favorable : un dossier longuement mûri ne laisse pas les mêmes impressions qu'un dossier monté dans l'urgence.

Pour ce qui est de la décision et du montage du dossier, des termes exprimés lors des entretiens sur Lyon, sont régulièrement revenus : décision à la hussarde ; équipe restreinte de décision ; vote mal préparé/mal expliqué au Conseil de Communauté ; votes tronçonnés, sans vision d'ensemble du dossier. Le rapport des experts missionnés par la Communauté Urbaine en 1997 confirme combien la gestion dans l'urgence a eu des implications sur le

dossier. « *Tout se passe comme si le temps 'gagné' au départ à ne pas débattre en profondeur de certaines questions centrales (montage juridique, viabilité économique de la concession, arbitrage entre impôt et péage, ...) devait se payer en terme d'image du produit fini auprès des utilisateurs* » - mentionnaient les experts. Ce n'est donc pas le manque de respect des procédures qui est mis en cause mais bien le processus lui-même qui a été perçu comme opaque.

Sur le plan politique, il ressort également que les suspicions de « dessous-de-table » - rien n'a été prouvé mais le sujet a suscité de vifs débats - ont rendu le dossier difficile à défendre politiquement. Par ailleurs, il n'est pas inutile de remarquer que le jeu majorité/opposition n'a pas fonctionné à plein, puisque les partis de droite et de gauche avaient un intérêt dans le dossier. Pour schématiser, TEO était un engagement électoral de la majorité de droite, et desservait 3 communes de gauche (Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et le 9ème arrondissement). Dès lors, les élus ont eu tendance à laisser le dossier aux techniciens, et la rare communication institutionnelle a porté essentiellement sur les prouesses techniques et les qualités de l'ouvrage, de l'avis des personnes interrogées. Les objectifs du périphérique sur le plan du fonctionnement de la ville passaient au second rang.

À l'inverse, à Marseille, aucune contestation n'a été exprimée lors des entretiens. L'appel d'offres et le choix du concessionnaire ont apparemment satisfait l'ensemble des acteurs. On peut noter d'ailleurs que le dossier remontait au moins à 1975 et que plusieurs projets avaient été envisagés (métro,...). La décision d'ouvrir le tunnel a donc été plus mûrie à Marseille qu'à Lyon.

De manière plus générale, la démarche adoptée par le PDU de Lyon a été montrée en exemple par de nombreuses personnes rencontrées, citant les démarches de concertation et de publicité faite autour des scénarios. L'avis général qui ressort des entretiens est que la consultation des acteurs et les approches concertées garantissent la transparence plus qu'elles ne font émerger des solutions. On ne peut donc que les recommander lors de la mise en place de mesures *a priori* impopulaires.

L'importance de la communication sur le projet

- « *Périphérique nord : les points noirs avant l'ouverture* »
  en légende de la carte jointe « *comment éviter le périphérique nord* »
  en encadré « *Bonnevay rétréci, bouchons garantis ?* »
  Le Progrès 12/07/1997 (10 jours avant l'ouverture)
- « *2 minute 30 pour traverser Marseille* »
  Le Provençal 17/09/1993 (veille de l'ouverture)

Deux manchettes qui en disent long... La communication est un élément marquant de l'expérience du tunnel Prado-Carénage, alors que son absence jusqu'au dernier moment a été remarquée dans le cas lyonnais, comme mentionné dans le paragraphe précédent. Les Lyonnais ont véritablement pris conscience de la réalité du tunnel le jour de son inauguration grâce à l'embouteillage monstre qu'il a généré.

La Société Marseillaise du Tunnel du Prado-Carénage (SMTPC) a eu en revanche la clairvoyance d'adopter une démarche plus communicante et plus commerciale. Avant l'ouverture, les Marseillais connaissaient l'existence prochaine du tunnel par le biais des publicités dans les différents médias locaux. Depuis, la SMTPC est présente dans les médias et a régulièrement sponsorisé des événements à Marseille ; autant d'attitudes qui ont joué dans le sens d'une meilleure acceptation de l'ouvrage par les citoyens.

Un prix d'appel pour commencer

Le niveau du prix du péage suscite de toute évidence des réactions de la part des usagers selon qu'il leur paraît élevé ou non. Lyon et Marseille ont abordé la question de l'atteinte du prix d'équilibre du niveau de péage par des approches opposées. Le tarif initial a baissé à Lyon, il a été augmenté à Marseille, et le niveau acceptable dans les deux cas a été 10 F. L'aspect prix d'appel et la pièce de 10 F que chacun a dans son porte-monnaie, ont une valeur symbolique indéniable.

Rappelons qu'à l'ouverture du périphérique nord de Lyon, le trajet complet revenait à 16 F. Après les déboires et la fermeture provisoire, le trajet était réouvert à 10 F.

À Marseille, à l'inverse, le concessionnaire avait prévu d'ouvrir à 13 F, ce que les autorités publiques avaient autorisé. Mais, les études marketing et la faible acceptabilité *a priori*, ont incité le concessionnaire à ouvrir le tunnel à 10 F. Il est aujourd'hui à 14 F, après que le prix a été augmenté progressivement.

Parallèlement à cette simplicité du tarif à Marseille, des mesures permettent à de nombreux usagers de bénéficier de réductions. Mentionnons par exemple que les taxis ont un tarif spécifique avantageux qui n'a sans doute pas été sans effet sur leur attitude favorable au tunnel.

Un prix d'appel qui donne dès le début une grande lisibilité au projet, combiné à une adaptation fine aux différents usagers, voilà certainement une caractéristique du projet marseillais qui a favorisé son acceptation et qui peut servir de modèle.

À Lyon, un tunnel et un viaduc qu'il faut distinguer

De l'avis des acteurs rencontrés au cours de la trentaine d'entretiens réalisés, il faut distinguer, dans le cas lyonnais, le tunnel du viaduc. L'impression qui se dégage est que « l'affaire » pourrait se résumer ainsi : le tunnel était coûteux avec trop peu de trafic, le viaduc était moins coûteux avec potentiellement beaucoup de trafic. Dès lors, l'équilibre du projet s'atteignait plus aisément en faisant payer les usagers du viaduc pour combler le déficit du tunnel ; et le concessionnaire avait tout intérêt à s'en assurer.

Deux éléments viennent appuyer cette affirmation. Premièrement, l'article 18 et les annexes du contrat de concession avaient spécifié l'obligation de limiter la capacité du boulevard Laurent Bonnevay, itinéraire existant concurrent du viaduc. Il y avait là de toute évidence un enjeu financier pour le concessionnaire. Deuxièmement, les réactions contre le tunnel se sont focalisées sur cet aspect des choses : « l'entonnoir », « le *racket* » qui obligeait l'usager à payer pour utiliser le viaduc. La solution de la crise s'est donc faite en rétablissant la gratuité du viaduc et la capacité du boulevard.

On peut ajouter que la réduction du nombre de voies de la rue Marietton, symétrique de L. Bonnevay à l'ouest de l'agglomération et concurrente de TEO, n'a pas soulevé le même tollé. L'aménagement paraissait-il plus justifié aux yeux des Lyonnais sur le plan urbain ? Le sentiment d'entonnoir ne s'est en tout cas pas manifesté. Il est vraisemblable que les enjeux financiers n'étaient pas les mêmes pour l'équilibre du projet et que c'est par précaution que la partie ouest du tunnel a été rendue gratuite, à l'instar du viaduc.

Notons qu'à Marseille également il était envisagé de récupérer de l'espace libéré par les voitures, sans être pour autant inscrit dans le contrat de concession. Une partie de ces aménagements a d'ailleurs été réalisée 6 mois après l'ouverture du tunnel ; une autre partie a été abandonnée. Le décalage dans le temps entre l'ouverture du tronçon payant et l'aménagement de la voirie parallèle apparaît plus prudent.

Payer pour se déplacer en milieu urbain : une question de principe ?

Le projet lyonnais est finalement entré dans les mœurs, moyennant les adaptations effectuées en 1998. Il n'y a donc pas d'opposition de principe au fait de payer pour se déplacer, contrairement à ce que revendiquaient certains opposants à TEO. Dans les cas d'infrastructures à péage, l'usager doit au minimum avoir le sentiment que le service rendu est à la hauteur du tarif pratiqué.

Pourtant, tout système de tarification des déplacements automobiles ne serait pas pareillement acceptable. Nous allons essayer d'approfondir la question de l'acceptabilité à travers un sondage réalisé sur Lyon et Marseille[2].

Tarification des déplacements automobiles : des outils mal acceptés ou mal compris ?

De manière générale on peut dire que les objectifs que l'on assigne aujourd'hui aux politiques de transport sont largement acceptés (réduction des nuisances, diminution de la congestion, développement des transports publics). En revanche, les outils de tarification des déplacements automobiles proposés pour y répondre sont fortement rejetés et leur efficacité n'est pas comprise. On parle ici de toute forme de tarification : carte orange multimodale, vignette d'accès à l'agglomération, péage cordon, péage de voirie rapide, péage d'infrastructure, etc.

Dans leur grande majorité, les citoyens souhaitent voir résoudre les problèmes de circulation : sur Lyon et Marseille, plus de 80 % des enquêtés considèrent les embouteillages et le stationnement comme un problème important ou très important lorsqu'ils se rendent au centre-ville. De même, environ 70 % estiment que le temps passé dans les transports publics et le niveau de prix sont un problème important ou très important.

À l'inverse, lorsqu'on leur demande si les mises en place de péage permettraient de résoudre les problèmes d'embouteillage et de pollution, plus de 80 % des enquêtés sont plutôt pas ou pas du tout d'accord. Plus précisément, il en est ainsi que la question porte sur un péage cordon autour de la ville centre (83 % à Lyon, 81 % à Marseille) ; sur un péage sur toutes les autoroutes de l'agglomération (87 % Lyon ; 92 % Marseille) ; ou sur un péage sur les nouvelles infrastructures (87 % Lyon ; 91 % Marseille).

Le rôle de la communication qui doit faire le lien entre les objectifs et les outils apparaît ici primordial : convaincre de l'efficacité de la mesure. Dans ce domaine, rien n'est acquis, et il y a là une piste importante de travail.

[2] Sondage réalisé en septembre 1999 par IPSOS, auprès de 500 habitants sur l'agglomération de Lyon et 500 sur l'agglomération de Marseille, âgés de 18-69 ans, représentatifs de 820 et 660 mille personnes respectivement. Méthode des quotas (âge, sexe, CSP).

Quelques aspects permettant de construire une communication sur un projet de tarification

- Accroître la prise de conscience des coûts générés par le système des transports ;
- Faire le lien entre objectifs de transport et efficacité de la mesure tarifaire proposée ;
- S'assurer que les premiers usagers du système, lors de phase pilote, ont une expérience positive ;
- S'assurer qu'une gamme de choix (offre de transport, moyen de paiement, etc.) est proposée à l'usager pour créer un sentiment de liberté de choix ;
- Faire évoluer la perception des modes de transport alternatifs en les rendant attractifs et en s'assurant qu'ils sont connus.

Source : CAPRI, projet européen, Deliverable 4, 1999.

Encadré 1. Communication et marketing

Usager/financeur d'infrastructure et usager/acheteur de temps : des principes peu acceptés

En faisant réagir les citoyens, à partir de leur expérience des ouvrages urbains à péage, sur les principes qui les justifient, les résultats ne montrent pas une grande adhésion. À la question « Il est normal qu'il y ait un péage [sur Prado-Carénage / sur le tronçon nord du périphérique], c'est aux usagers de payer », seuls 38 % des répondants sont d'accord sur Marseille, et 29 % sur Lyon. À la question « Il est juste que ceux qui sont pressés puissent payer pour aller plus vite », des taux similaires sont observés ; 37 % à Marseille et 41 % à Lyon sont d'accord.

On pourrait s'attendre qu'à Marseille les réponses soient bien différentes, la SMTPC se présentant comme un vendeur de temps ; il n'en est rien. L'usager/financeur ou le « temps contre de l'argent » ne sont pas des principes majoritairement acceptés. Ils ne sont donc que partiellement capables de justifier la mise en place d'une tarification des déplacements automobiles.

On ne peut donc que constater un décalage important entre faits et déclarations puisque les principes sont peu acceptés mais les ouvrages existent bel et bien et fonctionnent à la hauteur des prévisions.

Pollueur/payeur : un principe bien accepté.

Il n'en est pas de même pour le principe du pollueur/payeur qu'une majorité de citoyen approuve. Lorsqu'on leur demande si le fait que « les pollueurs assument les dommages qu'ils causent aux autres et payent » résoudrait les

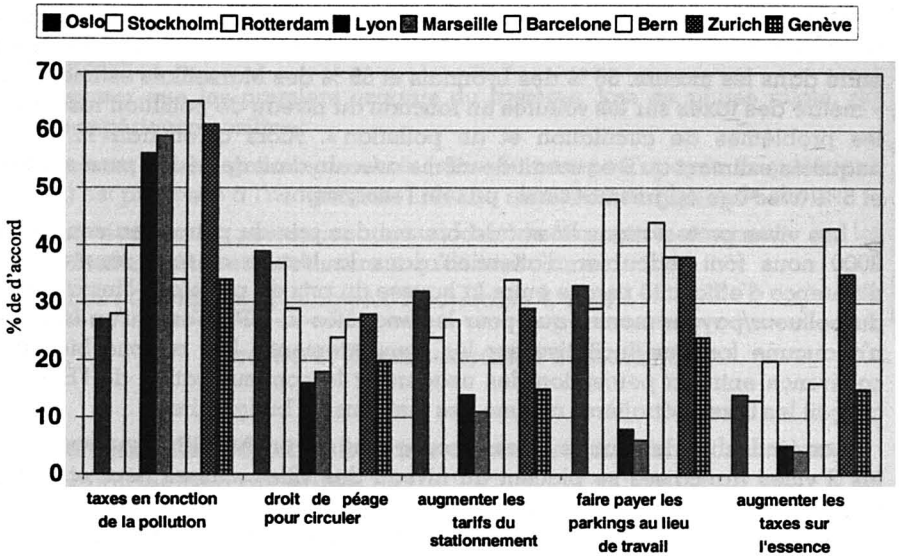
problèmes d'embouteillage et de pollution, environ 70 % des enquêtés sont d'accord dans les deux villes. Pour la même question, la construction de nouvelles routes n'est appréciée que par 46 % des gens à Lyon, 58 % des gens à Marseille.

Une deuxième question vient renforcer le sentiment qu'après une dizaine d'année de discours environnementaliste, le principe du pollueur/payeur est entré dans les mœurs. 56 % des Lyonnais et 59 % des Marseillais estiment que « mettre des taxes sur les voitures en fonction du niveau de pollution résoudrait les problèmes de circulation et de pollution ». Alors qu'environ 17 % des enquêtés estiment qu'il en serait de même avec un droit de péage pour circuler, et 5 % avec une augmentation du prix de l'essence.

Les vives protestations liées à la hausse des prix du pétrole en septembre 2000 nous font redoubler d'attention dans la lecture de ces résultats. La différence d'efficacité perçue entre la hausse du prix du pétrole et l'instauration du pollueur/payeur montre que pour les enquêtés la TIPP n'est qu'un impôt et n'a aucune fonction incitative sur les comportements. Il y a donc bien une cohérence entre la perception des usagers et la communication de l'État qui conçoit les taxes pétrolières comme des instruments budgétaires.

Les études sur les autres villes européennes du projet PRIMA montrent que les 2 villes françaises se placent au niveau des villes suisses Bern et Zurich connues pour leur politiques avancées en matière de modes alternatifs et de protection de l'environnement, ce qui constitue une surprise de taille.

Quels outils tarifaires pourraient réduire les nuisances et la congestion ?



Il ne faudrait pas, bien sûr, conclure hâtivement que l'on pourrait dès demain mettre en place un système de pollueur/payeur. D'autant que d'autres sondages nous apprennent que la pollution, c'est toujours les autres ! Et il n'était pas précisé, dans le sondage Prima, si la mesure s'appliquait à l'enquêté ou non. En revanche, ces résultats doivent convaincre qu'asseoir des mesures de tarification des déplacements sur des arguments environnementaux est incontournable et augmente certainement la faisabilité politique d'un tel dispositif - par arguments environnementaux, on peut aisément entendre ici tout ce qui se réfère à la qualité de vie ou à l'idée qu'on se fait d'une ville plus conviviale.

Gestion publique ou privée des projets ?

Concernant la gestion publique ou privée des projets, les expériences de Prado-Carénage et de TEO sont contradictoires. Dans le premier cas, l'approche du concessionnaire, résolument commerciale, a été un atout pour le projet. Dans le cas lyonnais, les manifestants s'en sont pris à Bouygues, et le rachat de la concession par la puissance publique a facilité la résolution de la

crise. Aujourd'hui la gestion des péages se fait par la société d'économie mixte Eperly, inconnue, semble-t-il, du Lyonnais moyen.

Le sondage est sans appel sur cette question, puisqu'à la question « selon vous qui devrait gérer les péages en ville : la communauté urbaine de Lyon ou une société privée », 78 % répondent la collectivité publique, 18 % la société privée et 4 % ne se prononcent pas. À Marseille, contre toute attente, le rapport est identique avec 72 %, 24 % et 4 %.

Il faut donc bien que le public ait la perception que c'est la collectivité qui « contrôle la situation ». Ceci n'empêche pas, comme le montrent les 2 expériences lyonnaise et marseillaise, d'avoir recours à un partenariat public/privé.

Péage d'infrastructure : une solution acceptable

Le faible attachement au principe de l'usager/financeur d'infrastructure, que l'on a observé plus haut, ne se marque finalement pas par un rejet dans les faits : le périphérique nord de Lyon, le tunnel du Prado-Carénage, l'autoroute A14 à Paris fonctionnent sans encombre en l'an 2000. Moyennant quelques précautions, on peut penser qu'un péage d'infrastructure est donc toujours acceptable. Évidemment, tout est dans le « moyennant quelques précautions », comme l'a montré l'exemple lyonnais.

Pour appuyer cette affirmation, on peut dire que dans le cas d'un péage sur une nouvelle infrastructure, il n'y a pas de perdants directs. Les usagers de la route ont le choix entre leur ancien itinéraire gratuit ou le nouveau payant ; leur gamme de choix est donc simplement augmentée. De nombreux usagers y trouvent bien sûr un avantage, qu'ils utilisent régulièrement ou occasionnellement l'ouvrage. Quant aux contribuables, ils sont gagnants indirectement, par rapport à la situation où l'ouvrage serait gratuit, puisque cela diminue d'autant les impôts. Seuls les riverains des ouvrages seraient à classer dans la catégorie des perdants puisqu'ils en subissent les nuisances ; mais ils sont peu nombreux dans le cas d'infrastructures enterrées.

Le sentiment exprimé par les Lyonnais de payer deux fois le péage, comme usager et comme contribuable, vient modérer le propos. Cet argument, assez démagogique, peut s'interpréter comme un sentiment de perte par rapport à la situation où seul le contribuable paierait ; les frais étant répartis sur une plus grande assiette. On peut aisément convenir que l'argument ne tient guère par rapport au fait que l'usager qui souhaite ne rester 'que contribuable le peut toujours en prenant l'itinéraire gratuit. Il faut ajouter que c'est le seul moyen pour que le trafic de transit et d'échange participe au financement de l'ouvrage et diminue d'autant la participation des habitants.

Peut-on envisager la mise en place d'une tarification généralisée des déplacements automobiles ?

Nous ne nous restreignons pas dans cette partie aux seuls péages d'infrastructure mais envisageons plus généralement toutes les formes de tarification des déplacements.

Péage d'infrastructure : le paradoxe du contournement payant

Doit-on généraliser les péages d'infrastructures ? Deux arguments s'opposent : le principe économiquement fondé de l'usager/financeur d'infrastructure, et le paradoxe du contournement payant.

Les péages d'infrastructures répondent à l'objectif de faire financer tout ou partie d'ouvrages chers par l'usager. Ces formes de péages sont donc des outils tout à fait appropriés à l'application du principe de l'usager/financeur d'infrastructure ; même si on a vu qu'il n'était pas particulièrement apprécié des Lyonnais et Marseillais. Pris individuellement, le péage d'infrastructure est donc, dans l'ensemble, économiquement fondé, puisqu'il va dans le sens d'un usage raisonné de l'infrastructure et d'une clarification de l'intérêt économique de l'investissement.

Replacé dans l'ensemble du système de transport urbain, une généralisation est moins favorable. La plupart des infrastructures routières lourdes restant à financer aux abords des villes en France sont des infrastructures de rocade, comme c'est le cas à Lyon. On en viendrait donc à tarifer les déplacements de contournement des agglomérations, alors même que l'on veut en favoriser l'usage, par rapport à la traversée des villes qui resterait gratuite. Cette critique est d'ailleurs portée par nombre d'acteurs à l'encontre du périphérique nord de Lyon, ce qui révèle l'existence d'une incohérence de fond.

Une deuxième critique est que le péage d'infrastructure reste dans une logique purement routière alors même que les transports urbains sont amenés à devenir de plus en plus multimodaux. Les péages d'infrastructures ne résolvent donc en rien la question du financement des systèmes de transport urbain, et ne développent pas de mécanisme tarifaire susceptible d'inciter à l'utilisation des modes alternatifs.

Enfin, le péage d'infrastructure est porté par un raisonnement purement financier. Les niveaux tarifaires qui en découlent et l'absence d'ancrage sur des objectifs environnementaux qui sont les plus légitimes aux yeux des citoyens peuvent être défavorables en terme d'acceptabilité.

Quels outils de tarification au service de quelle politique?

Doit-on alors envisager une généralisation de la tarification des déplacements sur une zone déterminée ou sur un réseau entier ? Les économistes défendent cette position depuis plusieurs années. L'acceptabilité des citoyens pour une telle mesure est aujourd'hui bien faible, on l'a vu. La recommandation que l'on peut faire pour avancer malgré les difficultés est de ne pas voir la tarification des déplacements comme une fin en soi, mais comme un des outils au service d'une politique globale des déplacements. C'est la **cohérence** de l'ensemble des mesures qui pourrait permettre une meilleure acceptation.

Les entretiens et ateliers réalisés dans le cadre de Prima ont confirmé que la réaction des acteurs du système de transport n'est pas seulement liée à l'outil proposé (vignette, péage cordon, péage de réseau, etc.) mais à la politique des déplacements dans son ensemble : quels sont les objectifs environnementaux ? financiers ? de décongestion du trafic ? comment seront utilisées les recettes générées ? quelle alternative de transport à la voiture ? quelle grille et quelle intermodalité tarifaire ? etc.

Proposer la mise en place d'un péage cordon autour de Lyon Villeurbanne suscitera un rejet ; proposer une politique globale incluant des parcs-relais attractifs, une amélioration des transports publics, une nouvelle politique tarifaire intermodale incluant voitures, transports collectifs et stationnement, des infrastructures routières complémentaires, ne génèrera vraisemblablement pas la même réaction. Rien n'empêche bien sûr d'y inclure le financement d'éventuelles rocades. C'est donc à l'occasion d'un nouveau Plan de Déplacements Urbains qu'il faut imaginer un tel dispositif ; l'aspect global et multimodal des plans aussi bien que la concertation organisée sont des éléments favorables à une meilleure acceptation.

Ci-dessous une liste de points complémentaires susceptibles de faciliter l'acceptabilité, et que nous abordons peu dans ce texte,:

- Il faut faire la démonstration qu'aucune alternative n'est réaliste
- Les recettes doivent être dédiées au transport
- Des offres de transport alternatives doivent être proposées
- Le projet doit rester aussi simple que possible
- Les aspects technologiques doivent être particulièrement étudiés
- Les questions d'équité doivent être étudiées soigneusement
- L'entente politique doit être stable et large
- La réussite ou non du premier projet a des répercussions sur la suite
- La faisabilité du projet repose sur la capacité des différents niveaux institutionnels à négocier.

Encadré 2. Des éléments pour faciliter l'acceptation

Le précédent du stationnement payant

Saura-t-on un jour proposer une politique de transport en milieu urbain cohérente incluant une tarification des déplacements automobiles ? On est en droit de le penser, au regard surtout de l'instauration réussie du stationnement payant à la fin des années 1960 en France, politique qui a pourtant suscité les mêmes réactions hostiles que suscitent aujourd'hui les perspectives d'une tarification des déplacements automobiles.

De la tarification du stationnement à la tarification des déplacements, il n'y a qu'un pas. Il s'agit, dans les deux cas, de gérer une ressource rare qu'est l'espace public par la tarification. Les mêmes questions de droit à la mobilité, de ségrégation sociale et spatiale, de gratuité de l'espace public se posent. « L'anarchie du stationnement » que l'on décriait à l'époque, avait trouvé une solution impopulaire mais suffisamment efficace et cohérente pour convaincre les élus et acteurs du système de transport.

Notons que les choses ne se sont pas déroulées simplement. On peut retenir que les mises en place ont toujours été très progressives : d'abord la zone bleue, puis le stationnement payant à l'essai sur des places publiques, sur quelques voies publiques ensuite, et enfin sur des zones plus larges. Cette stratégie du pas à pas a porté ses fruits, puisque rares sont les villes ayant eu des difficultés insurmontables. On peut retenir également que la pression d'un lobby a décidé des maires réticents : les commerçants du centre-ville ont réclamé la mise en place du stationnement payant. C'est le cas à Lyon en 1971 où 9 mois après avoir annoncé que Lyon serait la dernière ville en France à mettre en place le stationnement payant sur voirie, Louis Pradel a pris la décision de le faire à la demande des commerçants.

Les opinions évolueront-elles ?

Il y a une marge de manœuvre pour que les opinions évoluent comme elles ont visiblement évolué à propos du principe du pollueur/payeur ou fini bon gré mal gré par le faire à propos du stationnement payant. Pour autant, il ne faudrait pas être naïf au point de croire que les citoyens plébisciteront un jour la mise en place de la tarification des déplacements. Le seuil de 30 % d'opinion favorable avant la mise en œuvre est peut-être un chiffre empirique à retenir que l'on retrouve dans les villes norvégiennes et dans le cas du stationnement payant.

L'opinion se construira si le **processus de décision** mis en place à l'occasion de ces réflexions d'ordre politique le favorise. Les villes volontaristes en matière de transport public et de reconquête de l'espace urbain au bénéfice des modes doux remarquent d'ailleurs que ce sont les premiers pas les plus difficiles, et que les choses se passent plus facilement ensuite. Les démarches de type PDU sont, encore une fois, des exemples à suivre sur bien des aspects.

En terme d'opinion publique, les cas norvégiens sont intéressants puisque les cordons dans ces villes ont été mis en place malgré une opinion majoritairement défavorable. Par contre, le nombre de partisan des projets n'a cessé d'augmenter depuis la mise en place, passant par exemple de 28 % en 1989 à 45 % en 1998 à Oslo qui a mis en place son système en 1990. Oslo envisage maintenant de continuer l'expérience en introduisant des tarifs modulés en fonction de l'horaire de passage pour étaler les pointes de trafic.

Deux autres faits viennent étayer cette idée que les opinions peuvent évoluer. Lyon, St-Étienne et Grenoble ont lancé la première étude française d'envergure visant à évaluer plusieurs scénarios incluant des outils tarifaires. Parallèlement, des élus rhône-alpins ont déposé des amendements à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dans le cadre de la loi SRU, permettant d'expérimenter des tarifications des déplacements automobiles. Ceux-ci n'ont pas été votés, mais ils marquent un premier pas.

L'extrait du débat parlementaire en 1954 à l'occasion du vote de la loi autorisant les autoroutes interurbaines à péage, ci-dessous, montre à quel point les arguments sont restés d'actualité pour la tarification des déplacements automobiles en milieu urbain.

M. Sibue : *« Nous sommes contre le principe des droits de péage, estimant que le domaine routier a toujours, à travers l'histoire, été entre les mains de la collectivité et qu'il est dangereux de faire deux sortes de voies de communications, les unes accessibles au commun des mortels et les autres accessibles seulement à ceux qui peuvent payer un droit de péage. [...] En France, les usagers de la route payent déjà une taxe importante sur les carburants et une partie de cette taxe - 18 % pour le réseau national* [fonds routier en vigueur à l'époque mais non appliqué] - *devrait être prélevée pour la construction et l'amélioration des routes »*

M. Morice : *« Nous sommes en face d'une situation qui, sur le plan routier, est extrêmement grave. Nous nous rendons parfaitement compte que dans un délai extrêmement court nous ne pourrons plus entrer dans les villes ni en sortir et que l'effort à accomplir, dans le domaine des voies de dégagement, dépasse les possibilités budgétaires. Il faut donc chercher d'autres solutions en nous plaçant sur le terrain réaliste des difficultés qui nous prennent à la gorge. »*

Un sentiment d'urgence - l'absence de réseau autoroutier en comparaison des voisins allemand, italien ou nordique - s'est mêlé à une crise du financement - l'argent était dédié à la reconstruction du pays après la guerre. C'est cette double condition qui a décidé une majorité d'élus.

Source : R. Lafont, 1997 « les autoroutes », Que sais-je, PUF.

Encadré 3. Discussions au parlement à propos des péages interurbains sur autoroutes

Enfin, on peut recenser aujourd'hui au moins 20 villes dans toute l'Europe qui ont des projets plus ou moins avancés de tarification des déplacements automobiles en milieu urbain. Ainsi, Rome mettra en place en 2001 un péage électronique de protection du centre-ville historique ; l'accès à la zone est aujourd'hui réservé aux résidents et à certaines catégories professionnelles. Ces derniers doivent s'acquitter d'un droit annuel correspondant à l'abonnement aux transports publics. Au Royaume-Uni également, des débats nourris ont eu lieu à l'occasion de consultations de la population sur ce thème, et une dizaine de villes sont sur les rangs pour avancer sur la question. En particulier, le maire de Londres a annoncé la mise en place d'un péage cordon pour fin 2002 / début 2003 ; et une consultation générale de la population a eu lieue en septembre 2000.

Conclusion

Une tarification généralisée des déplacements est-elle une solution d'avenir ? On ne peut répondre à cette question sans débattre en préalable de celle de la ville que l'on souhaite, des objectifs de la politique de transport ce qui permet de juger la cohérence des mesures tarifaires avec la politique et leur pertinence à répondre aux problèmes existants. La pente est glissante qui amène à présenter la tarification des déplacements automobiles comme une fin en soi ; mais les citoyens n'accepteront vraisemblablement pas qu'on leur propose un outil impopulaire sans que ses objectifs et son efficacité soient ancrés dans une politique globale.

Il est par contre clair qu'un sentiment d'urgence face à une évolution obligatoire du système de transport, combiné à une crise du financement poussera les élus à voir dans les mesures tarifaires une solution possible. Cette combinaison est sans doute en train de se réaliser comme elle s'est réalisé après-guerre lors de l'instauration des autoroutes interurbaines à péage (cf. Encadré 3).

Il y a donc un débat à engager sur le thème « la tarification des déplacements automobiles peut-elle rendre service à la ville ? ». La question est d'ailleurs déjà sur quelques lèvres puisque des élus Rhône-alpins ont lancé des études et proposés des amendements (non approuvés) lors des débats sur la loi SRU. Et l'instauration du stationnement payant, très impopulaire, montre que rien n'est irréaliste. Il sera, en revanche, vain d'attendre qu'une majorité de citoyens plébiscitent une mesure tarifaire.

Pour favoriser la mise en place de telles mesures, on peut affirmer que

1) la mise en œuvre doit se faire pas à pas : du simple au complexe ; d'une zone limitée à une zone étendue ; d'un tarif faible à un tarif plus élevé ; etc. ;

2) tous les modes de transport doivent être pris en compte sur le plan de l'offre, des tarifs, des financements, des modalités de paiement ;

3) l'outil proposé qui s'inscrit dans une politique plus large, doit répondre aux dysfonctionnements perçus du système de transport et générer des avantages visibles ;

4) les revenus générés par le nouveau système doivent être dédiés à la politique des déplacements ;

5) un nouveau PDU semble incontournable : il inclut la tarification dans une politique et garantit une démarche transparente ; il doit également permettre d'intégrer les expressions des différents acteurs ; et

6) la communication doit être particulièrement travaillée : convaincre et sensibiliser. Les inconvénients souvent mentionnés par les détracteurs de tels dispositifs sont justifiés mais peuvent être largement diminués : effet de coupure géographique, sélection par l'argent, ...

Des zones d'ombre restent à éclairer toutefois. On sait très peu sur la faisabilité juridique des différentes formes de la tarification des déplacements. De même, les analyses proprement sociologiques de la question sont rares ou inexistantes.

Le débat sur la tarification des déplacements doit s'ouvrir ; il s'ouvrira si on sait donner du sens à cette mesure, et si l'on sait dessiner par le biais de cet outil une ville enthousiasmante.

Bibliographie restreinte

C. Raux, O. Andan, B. Faivre d'Arcier, C. Godinot, 1995, « Les Réactions au péage urbain. Enquête exploratoire », LET.

CERTU, 1999, « Comportements des automobilistes face au péage urbain – L'expérience du tunnel Prado-Carénage ».

CERTU, 2000. « Les premières mises en place du stationnement payant sur voirie. Quelle acceptabilité pour les mesures de tarification ? » (téléchargeable sur le site internet du Certu, www.certu.fr)

À paraître. CERTU, 2001. « La tarification des déplacements automobiles. La question de l'acceptabilité » -titre provisoire.

CETUR, 1994, « Péage urbain – Vivre et se déplacer en ville ».

D. Chabanol, C. Charmeil, J.P. Lemoine, juin 1998 « Mission d'expertise sur le périphérique Nord de Lyon »

P. Jones, 1998, « Urban road pricing : public acceptability and barriers to implementation » *in* Road Pricing, traffic congestion and the environment – Issues of efficiency and social feasibility.

P.H. Dericke, 1997, « Le péage urbain – Histoire – Analyse – Politique ».

PRIMA, Pricing Measures Acceptance, Projet Européen, http://www.certu.fr/internat/peuro/prima/prima.htm

Du péage urbain à la tarification des déplacements : peut-on sortir des ambiguïtés ?

Yves Crozet, Professeur de sciences économiques, Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports

Introduction

Ainsi que l'ont montré les exposés précédents, la mise en place d'un péage en zone urbaine ne va pas de soi. De multiples précautions doivent être prises et cela même lorsque cette mesure ne pose pas de problème de légitimité grâce à la prise de conscience des coûts externes, y compris les coûts de congestion, provoqués par le trafic automobile. *A fortiori*, lorsque, la décision de tarification semble, aux yeux des usagers, illégitime, des risques importants de rejet existent, qui risquent de remettre en cause, et pour longtemps, le principe même de la tarification des déplacements motorisés en zone urbaine. Il est ainsi évident que si, après l'échec de Toulouse, il avait fallu abandonner également l'idée de péage pour le boulevard périphérique nord de Lyon, ce type d'instrument de maîtrise de la mobilité en voiture particulière aurait reçu un coup sévère, sinon fatal.

En évoquant l'idée d'une maîtrise de la mobilité, nous devons avoir conscience de développer un argumentaire implicite qui n'était sans doute pas celui des promoteurs de l'opération TEO. Par l'accroissement de l'offre de voirie, ceux-ci ne souhaitaient-ils pas avant tout améliorer la fluidité de la circulation automobile et finalement rendre les déplacements motorisés plus aisés et donc ... plus nombreux ? Cette remarque suffit à souligner le caractère ambivalent, voire ambigu, de ce qu'il est convenu d'appeler le péage urbain. Lorsque celui-ci se met en place dans quelques villes norvégiennes, à Marseille (Tunnel Prado-Carénage) ou encore à Singapour, est-ce bien de la même chose qu'il s'agit ? La réponse est évidemment négative puisque le financement de nouvelles infrastructures (Marseille) n'a pas la même finalité que la volonté de rationner les déplacements motorisés (Singapour). Il est donc nécessaire, avant toute chose, de clarifier les objectifs du péage urbain,

d'autant que ces derniers peuvent être très différents de la préconisation, déjà ancienne, des économistes sur la nécessaire tarification de la congestion

Mais il ne suffit pas de préciser les objectifs recherchés à travers le péage. Le fait même de substituer à ce terme, plutôt connoté négativement, l'expression « tarification des déplacements » révèle la diversité des formes de tarification. Il est vrai qu'en France, l'importance du système de la concession autoroutière interurbaine conduit à assimiler péage et financement d'infrastructures nouvelles. Il serait pourtant regrettable de perdre de vue que la forme la plus répandue du péage urbain demeure la tarification du...stationnement, forme élémentaire et paradoxale, mais non fruste, de tarification des déplacements.

Nous sommes donc en présence d'une double diversité, la première concernant les objectifs et la seconde les formes de la tarification. Or, loin de les distinguer soigneusement, nous faisons l'hypothèse que c'est en croisant ces deux typologies que nous pouvons éclairer la question de l'acceptabilité : notamment parce que c'est sans doute la meilleure façon de repérer les ambiguïtés que recèle tout projet de tarification des déplacements. Afin de montrer que l'acceptabilité est directement liée à une claire analyse des couples objectifs-instruments, nous commencerons pas établir une typologie des péages urbains en croisant objectifs et instruments.

Nous le ferons à partir d'un raisonnement global d'abord (1), qui mettra en lumière certaines ambiguïtés propres à l'expérience TEO, mais qui nous conduira aussi à souligner que ce projet n'avait pas le monopole de l'ambiguïté !

Nous approfondirons ensuite l'analyse (2) en soulignant pourquoi certaines formes de tarification sont sans doute plus acceptables que d'autres.. Plus précisément, l'acceptabilité est peut-être la face cachée, à dévoiler, de ce que les économistes appellent l'élasticité.

1. Une grille d'analyse

A partir de l'expérience TEO, puis en élargissant un peu la réflexion, quelques objectifs essentiels peuvent être attachés à la mise en œuvre d'un péage routier en zone urbaine. Ces divers objectifs révèlent des réactions diverses à un même problème : la congestion. A la diversité des objectifs et comme en écho, nous verrons ensuite, qu'il existe différentes formes de tarification, depuis la taxe indifférenciée jusqu'au péage électronique modulé dans le temps et dans l'espace. En croisant objectifs et formes de la tarification, nous verrons en quoi l'expérience TEO est révélatrice des erreurs à ne pas commettre. Mais existe-t-il une combinaison optimale du couple objectif-instrument ?

* Les Objectifs

Il suffit de se reporter aux classifications proposées par Rober Revat d'une part et Thierry du Crest d'autre part pour voire émerger la diversité des objectifs d'un péage en zone urbaine. Certains usagers voient d'abord dans TEO une nouvelle infrastructure susceptible de répondre à l'intensification du trafic. Mais d'autres envisagent, notamment pour des raisons environnementales ou d'urbanisme, la possibilité de réduire localement ou globalement la circulation automobile. En durcissant le raisonnement du côté de la protection environnementale, il est même possible d'envisager que la tarification vise à réduire de façon absolue les déplacements. La question se pose alors de savoir ce qui doit être fait des recettes du péage. Si elles peuvent évidemment servir à financer la nouvelle infrastructure, pourquoi ne pourraient-elles pas, fut ce partiellement, servir à subventionner d'autres modes de transport ?

Avec ces quelques exemples, nous aboutissons à une liste non exhaustive mais déjà très suggestive de la diversité des objectifs du péage :

Développer, en la finançant, l'offre d'infrastructure routière ;

Limiter le trafic routier sur l'axe considéré ;

Réguler le trafic routier (sur plusieurs axes ou dans une zone) ;

Réduire le volume total des déplacements automobiles dans une zone ;

Redistribuer des ressources, par exemple pour financer les transports en commun, ou réduire d'autres taxes.

On remarquera d'emblée que des contradictions existent entre ces objectifs ce qui ne manquera pas de conduire à des ambiguïtés lorsqu'il s'agit de tarifer une nouvelle infrastructure. En augmentant peu ou prou l'espace viaire, toute nouvelle construction va constituer une incitation à accroître la circulation. Une distinction importante mérite donc d'être faite entre le péage sur une voie nouvelle et la tarification, beaucoup plus délicate, d'une zone préalablement libre d'accès. Les quatre derniers objectifs de la liste ci-dessus peuvent d'ailleurs être associés à un système de péage sur une infrastructure existante. Dans le cas de Singapour, le péage est destiné à rationner systématiquement le trafic compte tenu des faibles possibilités d'extension de la voirie au sein de cette ville-Etat.

Dans une perspective environnementaliste, cette idée de rationnement peut être reprise, on obtient alors une version « dure » du péage urbain. Une version plus « douce » existe aussi qui raisonne plus en termes de régulation que de rationnement. Le péage a alors pour objectif de limiter le trafic en heure de pointe, notamment pour que demeure une certaine qualité de service, mais pas forcément de réduire le trafic total. Mais cette volonté de réguler, voire de réduire globalement le trafic peut être associée à la mise en place d'un nouvel axe comme le cas de Trondheim en Norvège. Ainsi, il est fréquent qu'un péage urbain cherche, souvent de façon confuse, à atteindre plusieurs objectifs

simultanément : trouver des ressources, réguler le trafic, voire le réduire [1] etc... Mais la pluralité des objectifs n'est pas un gage de succès car les modalités de péage entrent en ligne de compte.

Les économistes et la tarification de la congestion : de l'évidence aux controverses

La congestion des infrastructures de transport (routes, aéroports, voies ferrées...) retient l'attention des économistes depuis de nombreuses décennies. Ce domaine est même un cas typique d'économie appliquée où les propositions de cette profession trouvent un écho immédiat auprès des pouvoirs publics. La mise en œuvre des recommandations des économistes reste toutefois délicate et de ce fait peu fréquente, à tel point que ce qui se présente comme un évident succès dans les milieux académiques demeure largement lettre morte dans la pratique[2]. Face à ce qui ressemble à un échec, une première voie consiste à tenter une meilleure diffusion, auprès des citoyens et des professionnels, des thèses développées par les économistes. C'est ainsi que la Commission européenne, et notamment la DG VII (aujourd'hui DG TREN), a soutenu de nombreuses recherches sur la question des péages routiers, urbains et interurbains, de leur forme concrète et de leur acceptabilité[3]. Sans remettre en cause la nécessité de vulgariser l'idée de la nécessaire tarification des déplacements, on ne doit pas perdre de vue, sur ce thème comme sur d'autres, les controverses internes au microcosme des économistes. En les décrivant, on comprend mieux les ambiguïtés et la difficile concrétisation des ambitions du péage urbain.

Pigou et Knight : Taxation ou tarification ?

La problématique de la régulation de la congestion routière est simple. En faisant en sorte que son coût social, notamment les pertes de temps imposées aux autres, soit supporté par les usagers de la route, il s'agit d'optimiser l'usage de l'infrastructure en lissant les phénomènes de pointe. . Dans cette perspective, la répercussion de ce coût doit-elle prendre la forme d'une taxe ou

[1] On peut reprendre ici une distinction faite par André Lauer entre péage de financement, péage de décongestion et péage environnemental : A. Lauer, Le péage urbain : ses objectifs, ses modalités, son acceptabilité, in Le financement de la route, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1998

[2] The economic analysis of congestion has made some useful progress and the ideas and the policy measures that flow from those notions have a firm place in the conomics of public policy. However the policy of congestion tolls has been resisted by most gouvernments, presumably because it is believed that there is not sufficient electoral support for such measures. In that sense, the political economy of congestion pricing has been largely a failure. It is difficult to see what changes would ensure its success. (A.A. Walters, Congestion, New Palgrave dictionnary of economics, Mac Millan Press, London, 1991)

[3] Voir par exemple les recherches (PETS, TRENEN, EUTOTOLL, TRANSPRICE...) qui ont conduit au programme CAPRI sur la tarification. Actuellement les recherches sont centrées sur les problèmes d'acceptabilité (PATS).

d'un prix ? Les théories de la régulation de la congestion ont dès leur origine suscité une controverse entre deux catégories d'auteurs :

d'une part ceux qui considèrent la congestion comme un effet externe aux firmes (ou aux individus), et donc nécessitant l'intervention régulatrice de la puissance publique ;

d'autre part ceux qui considèrent qu'une firme gérant l'infrastructure est susceptible d'internaliser par un prix adéquat les effets de congestion existant entre ses clients.

L'origine de cette discussion réside dans la polémique entre Pigou (1920) et Knight (1924). Pigou a voulu illustrer la notion d'effet externe avec un exemple de congestion routière. Des firmes font circuler des camions sur deux routes, l'une rapide mais de capacité limitée, l'autre plus lente mais de capacité suffisante pour satisfaire toute la demande. En l'absence de régulation les firmes répartissent leurs investissements, *i.e.* les camions, selon une logique de coût moyen : tant que le coût moyen d'exploitation d'un camion sur la route « rapide » est inférieur à ce qu'il serait sur la route lente, les firmes continuent à y investir, de telle sorte qu'à l'équilibre les temps de déplacement des camions sont identiques sur les deux routes. Pour Pigou il y a là un exemple évident d'effet externe négatif, puisque le produit de l'industrie pourrait être augmenté si les firmes utilisaient davantage la route lente, permettant ainsi une circulation plus rapide sur la route « rapide ». L'encombrement est un effet externe aux firmes, mais interne à l'industrie puisque le produit global de celle-ci est affecté par la congestion. Pigou propose donc un système de taxe susceptible de compenser la différence entre le coût moyen d'exploitation du camion, et le coût marginal du point de vue de l'industrie, de telle sorte que le produit de l'industrie soit maximisé. Les camions évincés de la route rapide ne subissent pas d'augmentation de leur temps de déplacement puisque l'on part d'une situation d'équilibre dans laquelle tous les temps de déplacements sont identiques, et que la route « lente » n'est jamais encombrée.

Du point de vue de Knight il y a là une erreur fondamentale : dans la mesure où l'usage de la route rapide est susceptible d'accroître le produit des firmes, il n'y a pas de raison que cet usage soit gratuit. Dans ces conditions, le péage n'est pas une taxe, mais une rente qui traduit le gain permis par l'usage de la route rapide. Autrement dit, un éventuel propriétaire de la route rapide pourrait en tirer une rente, et la rente maximisant le produit de l'industrie serait aussi celle qui maximiserait le montant global de recettes pour le propriétaire. Ainsi, une logique purement privée peut aboutir au même résultat que la logique d'intervention de la puissance publique défendue par Pigou. L'usage de la route peut être considéré comme un service, susceptible d'être vendu par une firme. Les effets d'encombrements sont alors toujours des effets externes du point de vue des « clients », c'est à dire les camions ou les firmes qui les exploitent, mais des effets internes du point du vue de la firme qui vend le service. De fait la firme a tout intérêt à internaliser les effets externes qui apparaissent entre ses clients. De plus, Knight suggère, sans l'expliquer, que

les conclusions de son analyse ne seront pas modifiées si l'on intègre la question des coûts de construction et de maintenance de la route. Il ouvre ainsi le débat sur la tarification efficace des infrastructures.

Dimensionner l'offre ou optimiser l'usage : ingénieurs versus économistes

La controverse entre Pigou et Knight s'est prolongée à travers les diverses conceptions de la tarification de la route que l'on peut résumer en opposant les tenants de la tarification au coût marginal social de court terme d'une part et de long terme d'autre part. L'adjectif « social » signifie que tout le monde ou presque s'accorde sur le fait qu'il faut imputer à la route ses coûts externes traditionnels (insécurité, bruit, pollution...) même si leur mesure demeure délicate. Par contre la question de la congestion reste conflictuelle.

En raisonnant à court termes, c'est-à-dire à dimension donnée de l'infrastructure, la congestion est d'abord un excès de demande qui provoque des pertes de temps pour tous les usagers. Il faut donc tarifer pour éliminer les usagers à faible valeur du temps.

Une perspective de long terme introduit au contraire l'idée selon laquelle une congestion récurrente révèle un sous dimensionnement de l'infrastructure. La tarification va donc être le moyen de répercuter sur les usagers le coût des investissements nécessaires.

Sur la base de ce raisonnement, Pierre Massé (1946) va explicitement s'opposer au coût marginal de court terme car dans ce cas, l'évolution de la demande conduit à des fluctuations de prix brutales : dans un contexte de surcapacité le tarif est trop bas et très vite trop élevé dans le cas contraire. La variabilité des prix a des conséquences importantes en termes financiers, elle est de toutes façons couteuse politiquement, mais surtout, elle risque d'induire dans le système des signaux non pertinents sur le long terme en générant des décisions irréversibles sur la base d'un prix défini à court terme. L'efficacité du signal tarifaire réside en effet dans son aptitude à orienter les choix d'investissements dont la durée de vie économique est parfois très longue. Le tarif doit donc être fondé sur les tendances à long terme des coûts, qu'il est alors nécessaire d'anticiper pour investir en conséquence.

Les auteurs anglo-saxons, et plus particulièrement Vickrey, rejettent les idées des "ingénieurs-économistes" français. Dès 1948 ? dans son article *« Some objections to marginal cost pricing »* , il a introduit deux idées essentielles : d'une part, le prix d'un bien ne doit pas correspondre à ce qu'il a coûté, mais plutôt à ce que coûtera son remplacement, et d'autre part, le coût marginal social de court terme d'un bien en situation de rareté (et par exemple de congestion) est égal à sa valeur pour un « deuxième acheteur alternatif », une idée qui n'est pas sans rappeler les principes énoncés par Knight et issus de la théorie de la rente ricardienne. Cette deuxième idée conduit naturellement à l'étude de la tarification des pointes de trafic. Vickrey a récusé le problème de l'incertitude créé par la variabilité des tarifs, et proposé des prix « réactifs » (*responsive prices*), c'est à dire qui varient constamment en fonction

de l'intensité de la demande, sans suivre de schéma préétabli afin de réguler la demande en temps réel. Par conséquent, il peut être efficace d'appliquer un tarif non pas centré sur les coûts mais plutôt sur l'élasticité de la demande. Lorsque la demande est peu élastique (donc peu « réactive »), soit en heure de pointe, les usagers payent un tarif bien supérieur au coût marginal, ce qui permet de financer l'infrastructure. La situation contraire prévaut en heure creuse.

Cette modulation temporelle des tarifs n'est pas contradictoire avec une vision de long terme comme l'a montré en 1956 Marcel Boiteux, reprenant les thèses de l'anglais Ramsay. Mais leur application à la route se heurte au fait que généralement les routes sont gratuites. S'il est donc possible d'envisager une modulation horaire de la tarification sur les autoroutes à péage, dont le principe général de tarification est, faut-il le rappeler, le coût marginal de long terme, il est plus difficile de la mettre en place sur des itinéraires gratuits[4]. Car outre la question de la méthode de paiement, surgit celle de l'acceptabilité. La tarification en heure de pointe se présente en effet comme un péage de rente. Au lieu de chercher à réduire la congestion, le gestionnaire de l'infrastructure profite de la faible élasticité de la demande pour attirer à lui une partie du surplus des usagers. Ce type de comportement a toutes les chances d'être considéré comme une forme de racket, sauf si les recettes ainsi dégagées sont explicitement destinées aux investissements ou à des dépenses considérées comme socialement utiles. On aboutit ainsi à un double paradoxe :

Le premier est que les tenants d'une approche en termes de tarification doivent justifier le prix, non pas par les coûts, mais par l'affectation des dépenses, exactement comme s'il s'agissait d'une nouvelle taxe. La tarification de la congestion se présente alors comme un choix essentiellement politique.

Cette dimension politique révèle un autre paradoxe. Contrairement aux hypothèses traditionnelles, la question clé de la tarification de la congestion ne relève pas principalement d'une approche allocative mais d'une analyse distributive. Dis moi quel sera l'usage de la tarification de la congestion et je te dirai son degré d'acceptabilité !

* les modalités de la tarification

A la fin du XVIII° siècle, il existait en Grande-Bretagne de nombreuses routes privées à péage. Le père de l'économie politique, Adam Smith, s'était élevé dès 1776 contre cette pratique qui conduisait selon lui à un réseau de

[4] Une modulation des péages existe le dimanche soir sur l'autoroute A1 pour les retours vers Paris. Elle permet un relatif écrêtement de la pointe de trafic et une plus grande fluidité. Mais l'acceptabilité de cette opération déjà ancienne provient du fait qu'elle a été faite à recettes constantes par l'exploitant. Les hausses tarifaires en fin d'après midi sont compensées par des baisses avant et après l'heure de pointe. La modulation est donc une redistribution entre les usagers.

faible qualité. Il lui semblait préférable que la puissance publique fournisse aux usagers des routes libres d'accès et financées par la fiscalité générale. Comme cette situation prévaut aujourd'hui dans tous les pays du monde pour une grande majorité du réseau routier il n'est pas inutile de rappeler que la première forme de tarification de la route est la gratuité, liée à un financement par l'impôt. Le péage reste l'exception. Mais la diversité des méthodes de financement ne se limite pas à une opposition entre gratuité et péage. Il faut au contraire souligner la grande diversité des types de péage, selon qu'il y a ou non modulation d'une part, et selon qu'il s'applique à un axe donné, à un réseau ou à une zone d'autre part. Compte tenu de l'éventail des possibilités, on découvre, outre la gratuité, trois principaux types de péage :

Le péage d'infrastructure, qui vise d'abord au financement, mais qui peut aussi devenir un péage de congestion[5] si apparaissent des modulations temporelles (régulation sur un axe).

Le péage de réseau qui consiste à tarifer certains axes (mais pas d'autres situés dans la même zone) dont la particularité est d'apporter aux usagers une plus grande qualité de service, sous forme ici de fluidité. Ce cas correspond à la transposition en zone urbaine, c'est-à-dire à une échelle moindre, du système autoroutier français. On peut aussi imaginer une modulation temporelle consistant à accroître le prix, lorsque le risque de congestion se manifeste, dans le but de maintenir la qualité de service.

Le péage de zone qui consiste à tarifer tout accès à une zone urbaine considérée quelle que soit la voie routière empruntée. Ce système vise généralement à limiter globalement la circulation. En principe, il peut faire l'objet d'une modulation temporelle pour tenir compte des différences entre périodes de pointe et périodes creuses. La ville de Rome s'oriente vers cette logique.

En observant ces trois catégories, on découvre qu'une certaine gradation existe entre elles. Le péage d'infrastructure est la forme traditionnelle de tarification d'un bien en fonction de son usage. Avec le péage de réseau, on gagne en complexité en tenant compte du fait que la qualité de service offerte peut ne pas se limiter à un axe mais demande à être étendue à un ensemble d'itinéraires possibles. Mais si une certaine continuité existe entre ces deux catégories, une vraie rupture apparaît avec le péage de zone. Ce dernier ne raisonne pas seulement sur la gestion d'un axe ou d'un réseau de voirie mais sur leurs nombreux impacts en termes d'occupation de l'espace (localisation

[5] Parler de péage de décongestion comme le fait André Lauer suppose que le péage atteint son but et réduit suffisamment le trafic. Nous préférons pour notre part conserver l'expression péage de congestion car le niveau optimal de péage en cas de congestion peut tout à la fois réduire la quantité de véhicules en circulation mais conduire à une vitesse moyenne inférieure, voire très inférieure, à ce qui est possible sur l'axe considéré en heure creuse. Malgré le péage, les usagers ont alors l'impression que la congestion subsiste, ce qui est sans doute une des raisons pour laquelle ce type de péage, prôné de longue date par les économistes, a du mal à se concrétiser.

des ménages, des firmes, des zones commerciales...), d'environnement (bruit, émissions polluantes, sécurité...), d'implications économiques (développement de l'emploi, attractivité touristique, image de marque...). C'est pourquoi le péage de zone a aujourd'hui souvent la préférence des spécialistes de la question...tout en restant pour l'heure à l'état de projet. Ses modalités d'application posent en effet de redoutables questions comme on peut le voir en croisant les objectifs et les modalités du péage urbain.

* La combinaison entre objectifs et modalités

Si nous reprenons les cinq objectifs de la tarification et ses principales modalités, on obtient le tableau synthétique ci-dessous qui, sans être exhaustif, a l'avantage de souligner les enjeux et les éventuelles ambiguïtés de tout projet de tarification d'infrastructure urbaine. En première analyse, et compte tenu du caractère éminemment politique de la tarification de la voirie en zone urbaine, nous devrions nous orienter vers un positionnement clair : un objectif associé à un type de tarification. Il serait alors logique de se positionner sur une seule des 15 cases de la partie basse du tableau. Mais les diverse expériences de péage urbain mélangent généralement ces trois logiques, dans des proportions variables. Elles sont

Objectifs Modalités	Développer l'infrastructure routière	Limiter le trafic routier sur l'axe à péage	Réguler le trafic dans une perspective de réseau	Réduire le volume total des déplacements automobiles dans une zone	Redistribuer des ressources ex : financer les transports en commun
Financement par l'impôt ie gratuité					
Péage d'infrastructure, fixe ou modulé					
Péage de réseau, fixe ou modulé					
Péage de zone, fixe ou modulé					

Dans le cas du tunnel Prado-Carénage à Marseille, nous sommes en présence d'un péage d'infrastructure sans modulation horaire, cas relativement simple

A Singapour, il s'agit d'un péage de zone avec modulation horaire. L'objectif explicite est de réguler et même de réduire le trafic dans la zone considérée.

Dans les villes norvégiennes (Oslo, Bergen, Trondheim), le principe affiché le péage de zone mais il se présente généralement comme un péage de réseau dont l'acceptabilité est souvent liée au développement de nouvelles infrastructures (Tunnel à Trondheim).

Dans le cas de TEO, nous avions affaire à un péage d'infrastructure avec modulation des tarifs. Dans le même temps, il y avait volonté de réduire le trafic sur les itinéraires alternatifs. Les usagers et les non usagers se trouvaient donc contraints lors de l'ouverture de l'infrastructure ce qui explique largement le rejet initial.

Cette diversité et le caractère hybride des expériences sont à relier à la diversité des objectifs poursuivis qui se combine avec la variété des techniques de perception du péage. Mais si TEO a connu des difficultés que l'on n'a pas retrouvées dans d'autres cas, c'est à l'évidence la conséquence d'une certaine forme, fautive, de combinaison entre objectifs et modalités. Peut-on alors s'inspirer des expériences connues pour repérer les combinaisons les plus propices à l'acceptation et celles qui au contraire peuvent conduire à l'échec ?

2. La question clé de l'acceptabilité

Dans l'expérience TEO, il est clair que deux objectifs semblaient contradictoires : le financement d'une infrastructure nouvelle par le péage et la limitation du trafic sur les anciennes voiries devenues concurrentes de la nouvelle. Nous étions alors en présence d'une situation curieuse où l'on tarifait, surtout en heure de pointe, une voirie de contournement, destinée à alléger la circulation urbaine du trafic de transit. La tarification de la nouvelle voirie étant accompagnée d'une réduction de la capacité des itinéraires concurrents, et gratuits, la population pouvait légitimement s'interroger. Ne cherchait-on pas à la rendre captive du nouvel itinéraire pour en assurer la rentabilité ? Dans un contexte général où les automobilistes ont fréquemment le sentiment de servir de « vache à lait », il n'en fallait pas plus pour déclencher le mouvement de rejet que l'on connaît. Aurait-on pu éviter ce phénomène en évitant les ambiguïtés ci-dessus ?

* Des ambiguïtés nécessaires ?

En première analyse, on pourrait penser que le succès, en termes d'acceptabilité, est lié à une déclinaison claire des objectifs, voire au choix d'un objectif clé associé à une modalité simple de péage. Le succès de Prado-Carénage milite dans ce sens. Mais d'autres éléments doivent être pris en compte. Le cas norvégien révèle en effet une certaine ambiguïté car si le péage est souvent présenté comme un péage de zone visant à réduire globalement le trafic, il est aussi un moyen de financer de nouvelles infrastructures et une source partielle de redistribution en faveur des transports en commun. Nous sommes ici à l'opposé de la « simplicité » du modèle Prado-Carénage : la multiplicité des objectifs a joué un rôle important pour l'acceptabilité de la mesure. Même si les modalités de paiement sont relativement simples, on ne doit donc pas perdre de vue la relative (et nécessaire ?) ambiguïté du système.

Pour autant, l'équivoque n'est pas un gage de succès puisque les difficultés initiales de TEO sont justement liées à une combinaison socialement explosive : privatisation, tarification relativement élevée, modulation tarifaire et restriction de la capacité des voiries concurrentes. A l'évidence, nous avons ici affaire à une combinaison qui heurte pour de multiples raisons le sens commun. Il suffit pour s'en convaincre de noter que quelques changements emblématiques ont suffi à dégonfler le mouvement de protestation : ré-élargissement des voiries concurrentes, réduction du montant du péage, fin de la modulation, gratuité sur certaines parties du tronçon du périphérique et, dernier point mais non le moindre, reprise de l'ouvrage par le Grand Lyon. Bien évidemment, cette issue elle même ne manque pas d'ambiguïté puisque les objectifs de cette nouvelle infrastructure restent relativement ambigus. Pourquoi faire payer une infrastructure qui est censée délester le trafic en centre ville ? Que penser, en termes d'équité, du fait que la plus grande partie du coût de cette infrastructure sera payée par le contribuable et pas par l'usager ?

Avec de telles questions, l'hypothèse de la gratuité ne semble pas forcément mauvaise. Si elle n'a pas été retenue, c'est parce que les responsables politiques et leurs services ont considéré que le maintien du péage avait une vertu éducative importante, notamment dans la perspective du nécessaire développement du réseau d'infrastructures routières dans la région lyonnaise (bouclage du périphérique). Tout se passe donc comme si la tarification maintenue d'une partie du boulevard périphérique nord constituait une étape d'un lent processus de préparation des esprits à deux contraintes majeures.

La première est propre à l'agglomération lyonnaise et à sa position clé pour le trafic nord-sud tant régional que national et international. Elle se traduit par la nécessité de mettre en place de nouveaux, et coûteux, itinéraires de contournement pour éviter à terme une véritable thrombose routière. Le contribuable et l'usager seront conjointement sollicités pour financer ces réalisations.

La seconde est universelle puisqu'elle correspond aux contraintes environnementales et à la nécessité de limiter la progression du trafic routier, voire de le réduire.

Bien évidemment, nous sommes là en présence de deux logiques distinctes et largement contradictoires. Mais quelle que soit celle qui s'imposera, la tarification des déplacements se présente comme un levier majeur. Nous allons donc demeurer dans une certaine ambiguïté sur les objectifs du péage, mais sans que ce dernier perde sa légitimité. Nous en revenons donc à rechercher le chemin qui mène de la légitimité à l'acceptabilité. Dans ce but, nous allons revenir sur les objectifs et les modalités de la tarification en imaginant ce que pourrait être demain la tarification des infrastructures en zone urbaine.

Acceptabilité et dimension distributive de la tarification des déplacements

Sans nier l'intérêt des travaux sur la nécessité d'une meilleure tarification d'usage des infrastructures routières, notamment en zone urbaine, on peut se demander si l'accent mis sur la tarification optimale ne néglige pas certaines dimensions majeures des phénomènes de congestion. La faiblesse la plus notable des analyses de la tarification des infrastructures de transport réside dans le fait qu'elle se polarise sur les questions d'allocation des ressources alors que les effets distributifs sont au moins aussi importants. La prise en compte de ces effets distributifs est essentielle pour assurer l'acceptabilité des mesures de tarification. On peut le montrer en rappelant quelques évidences.

Lorsqu'un péage est mis en place, il n'y a pas convergence automatique entre l'intérêt des usagers et l'intérêt du gestionnaire de l'infrastructure. Le maximum des recettes pour ce denier ne correspond pas au même tarif que le maximum de surplus pour les usagers ou pour la collectivité. Cette remarque est encore plus évidente s'il existe une modulation horaire des tarifs puisque dans ce cas, plus encore que dans le précédent, il y a volonté explicite de transférer vers le gestionnaire de l'infrastructure une partie importante du surplus des usagers de l'heure de pointe. Il est alors indispensable que soit précisée la destination des fonds ainsi récoltés.

Une fois rappelée la dimension essentiellement distributive du péage urbain, notamment quand il est instauré pour des voiries préalablement gratuites, on peut avancer l'idée selon laquelle le degré d'acceptabilité dépend de l'affectation des fonds. Une simple inclusion dans un budget public global aura certainement moins la faveur des contributeurs que l'affectation à des dépenses précises, notamment en faveur des transports routiers. Entre ces deux extrêmes, existent des formules intermédiaires comme l'affectation à l'amélioration des transports en commun, ou encore la réduction d'autres taxes. Cette idée est défendue en France par Jean-Charles Hourcade sous le vocable de « double dividende ». En développant des taxes environnementales, notamment sur la congestion, on ferait d'une pierre deux coups : réduire les atteintes à l'environnement et procurer des recettes publiques permettant de baisser d'autres impôts et notamment ceux qui pèsent sur le travail. Mais comme l'ont montré les enquêtes du Certu, il existe une grande méfiance des contribuables à l'égard de ce type de mesure. Ils craignent qu'il existe une sorte d'effet de cliquet autorisant la hausse des prélèvements obligatoires mais pas la réduction.

C'est à ce stade qu'il apparaît judicieux de substituer la notion de tarification des déplacements à celle de péage urbain. D'une part car cette tarification apparaît clairement comme un moyen de financer le système de transport dans son ensemble et pas seulement les nouvelles infrastructures routières. D'autre part car cela permet d'élargir l'assiette et donc de réduire le taux des prélèvements. En faisant payer les seuls utilisateurs d'une nouvelle infrastructure urbaine comme TEO, même à un prix considéré comme élevé, les recettes pour la collectivité sont moindres que si une taxe très modeste était instaurée sur l'ensemble des usagers motorisés de la voirie. En mettant au principe de son action les mécanismes distributifs propres à toute fiscalité, la tarification des déplacements s'éloigne peut-être de ce que pourrait être un péage de congestion optimal. Mais *a contrario*, elle aborde de front, et de façon plus convaincante, la question de l'acceptabilité.donc présentes sur plusieurs cases.

* Acceptabilité et « triangle d'incompatibilité » [6]

La question de l'acceptabilité du péage peut être traitée en posant trois questions concernant : le montant du péage, l'existence (ou non) d'itinéraire alternatif gratuit, et la fréquence d'utilisation. Si nous regroupons ces trois éléments, nous découvrons qu'il est impossible de combiner en même temps tarif élevé, usage fréquent et absence d'itinéraire alternatif. Ce que nous appelons le triangle d'incompatibilité, piège dans lequel est tombée à ses débuts l'expérience TEO. Comme l'a montré Vincent Piron, un tarif élevé est acceptable s'il existe des itinéraires alternatifs (Cas de l'A 14 dans l'Ouest parisien) ou si l'usage est relativement peu fréquent (cas des non résidents pour le pont de l'Ile de Ré). Mais si ces deux conditions ne sont pas remplies, alors le tarif élevé n'est pas accepté car il n'est sans doute pas acceptable.

Nous pouvons ici reprendre, tout en nous en démarquant, l'analyse traditionnelles des économistes en termes d'élasticité. Au sein de cette corporation, il est en effet bien connu que la tarification optimale est en relation inverse avec l'élasticité : si l'élasticité est faible, alors les tarifs peuvent être élevés. C'est sur ce raisonnement que se fonde par exemple la tarification en

[6] Ce paragraphe est partiellement inspiré de l'article de Vincent Piron, L'acceptabilité politique du péage routier, Revue Transports n°385, 1997. Il s'appuie aussi sur un séminaire Eurotoll qui s'est tenu à Lyon en juin 1998

heure de pointe des TGV. Transposée dans le mode routier, cette logique pousse à une modulation sensible des tarifs pour accroître le prix du péage en heure de pointe. De nombreux travaux sur la tarification de la congestion vont dans le même sens : plus la congestion est forte, et plus il faut accroître les tarifs, surtout si l'élasticité est faible comme c'est souvent le cas en heure de pointe.

Mais que cache cette élasticité relativement faible au prix ? Une réelle disposition à payer ou au plutôt une forte captivité ? Dans le premier cas, la hausse des prix est logique et généralement acceptée car relativement acceptable (Supplément TGV, tarification des billets d'avion...). Dans le second elle risque fort de se heurter à des problèmes d'acceptabilité comme le montrent les mouvements de protestation lorsque les prix des carburants augmentent rapidement[7]. Il semble donc que, contrairement à ce que préconisent les modèles traditionnels de tarification de la congestion, il semble difficile de mettre en place des systèmes de tarification d'infrastructures visant à la fois au financement de la totalité de l'infrastructure et à une modulation horaire capable de réduire le trafic en heure de pointe. Car dans ce cas là, deux phénomènes se conjuguent qui obligent à mettre en place des tarifs élevés, voire très élevés :

le coût des nouvelles infrastructures en zone urbaine est très supérieur à ce qu'il est en rase campagne,

l'élasticité au tarif est faible ce qui oblige à une forte modulation pour obtenir un résultat tangible sur le niveau de trafic.

L'idée de tarification d'infrastructure en zone urbaine est-elle pour autant condamnée ?

* Quelques jalons pour l'avenir

Même si des questions cruciales demeurent en matière d'acceptabilité du péage en zone urbaine, les enseignements des expériences d'une part et l'analyse d'autre part nous invitent à rappeler quelques enseignements majeurs :

1°) La tarification d'infrastructures nouvelles en zone urbaine doit souvent recourir à une formule mixte (péage + subvention publique) car à l'exception de cas spécifiques (Prado-Carenage où un tunnel existait déjà, A 14 située dans une zone où les revenus moyens sont élevés), le seul péage ne peut financer totalement le projet. On pourrait il est vrai recourir dans ce cas à la

[7] Si la France a connu en septembre 2000 des mouvements de grogne contre la hausse du prix des carburants, il ne s'agit pas d'une « exception française » : les routiers britanniques ont bloqué Londres à la fin de l'année 1999 pour obtenir, avec succès, la fin de la politique « d'escalator » qui visait à accroître le prix des carburants durablement plus vite que la hausse générale des prix.

gratuité pure et simple mais ce serait abandonner toute idée de régulation ou de réduction du trafic, ainsi que toute relation entre l'usage et le paiement.

2°) L'idée de tarifer les déplacements automobiles en zone urbaine doit donc être conservée. D'une part car elle offre un appoint non négligeable aux fonds publics, et d'autre part car elle constitue un outil des politiques publiques, un levier pour orienter non seulement les usages de la voirie, mais aussi, plus globalement, la localisation des activités et des résidences et indirectement toute la dynamique métropolitaine. C'est en ce sens que le maintien d'un péage à Lyon était nécessaire.

3°) Le financement mixte des infrastructures de transport urbain[8] peut donc être une formule intéressante, mais à condition que soient bien précisés les objectifs et les modalités, en évitant les combinaisons « explosives ».

Si l'on souhaite avant tout privilégier la qualité de service (vitesse), on peut comme pour A14 s'orienter vers une modulation horaire et un niveau de tarif assez élevé, qu'il s'agisse d'un péage d'infrastructure ou à terme d'un péage de réseau. Mais dans ce cas, proche ce que F. Papon appelle les « routes de première classe », il est impératif de maintenir des itinéraires alternatifs de qualité pour la « seconde classe ».

S'il s'agit d'une approche globale, plutôt urbaine, de la question, l'exemple des villes norvégiennes est sans doute intéressant car sa capacité à mêler différents objectifs et des modalités simples mais adaptables (modulation possible) peut aider à surmonter certaines difficultés. C'est la raison pour laquelle l'idée de péage de zone fait aujourd'hui figure de meilleure solution pour l'avenir.

Bibliographie

ARNOTT R., DE PALMA A., LINDSEY R. [1998], « Recent developments in the bottleneck model » *in* BUTTON K. , VERHOEF E. [1998] *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Aldershot : Elgar.

BAUMOL, W.J., OATES, W.E. (1988), *The theory of environmental policy*, Cambridge : Cambridge University Press.

CEC [1998] *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*. Brussels.

COASE R. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, Chicago : Chicago University Press.

COASE R., «The problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, 1960, 3 (1) : 1-44.

DALES J. « Land, water and ownership », *Canadian Journal of Economics*, nov 1968, vol.1, p797-804.

[8] Voir à ce sujet Rémy Prud'homme, Le financement mixte des infrastructures de transports urbains, OCDE, avril 1998

DARBERA, R. (1997) « Transports et effets de serre : une solution économique » *Transports*, n°386 nov- déc 1997

ELSE P. [1981] « The theory of optimum congestion taxes », *Journal of transport economics and policy*, vol.15, n°3.

EVANS A. [1992] « Road congestion pricing : when it is a good policy ? », *Journal of transport economics and policy*, vol.26, n°3.

GIULIANO G. [1992] « An assessment of the political acceptability of congestion pricing », *Transportation*, vol. 19 n°4.

GUIHERY L., MARLOT G., « La tarification de la congestion : efficacité *versus* équité ? », communication au Symposium « Financement de la route », ENPC, novembre 1998.

HAU T. [1992], « Economic fundamentals of road pricing : a diagrammatic analysis », WPS 1070, Washington DC : The World Bank, pp 1-96.

HAU T. [1998], « Congestion pricing and road investment », *in* BUTTON K. , VERHOEF E. [1998] *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Aldershot : Elgar.

HENDERSON J. [1974] « Road congestion : a rconsideration of pricing theory », *Journal of Urban Economics*, 1, pp. 346-365.

HENDERSON J. [1981] « The economics of staggered work hours », *Journal of Urban Economics*, 9, pp. 349-364.

HENDERSON J. [1992] « Peak shifting and cost-benefit miscalculations », *Regional Science and Urban Economics Journal*, 22, pp. 103-121.

HOTELLING, « The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates » *Econometrica*, n°6 (1938), pp 242-69.

KNIGHT F. [1924] « Some fallacies in the interpretation of social cost », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 38.

KOLM S-C. [1968], *Théorie Générale de l'Encombrement*, Paris : Futuribles.

LAVE C. [1994] « The demand curve under road pricing and the problem of political feasibility », *Transportation Research*, vol. 28A, n°2.

LYON R.M. [1982] « Auctions and alternatives procedures for allocating pollution rights », *Land Economics*, 1982, vol 58 (1), p 16-32

MARLOT G., [1998] « Réguler la congestion par des permis négociables une solution au dilemme efficacité/acceptabilité », communication à la 8ème WCTR, juillet 1998.

MASSE P. [1988], « Public Utility Pricing », *New palgrave Dictionnary of Economics*, London : MacMillan.

MONTGOMERY W. [1972] « Markets in licenses and efficient pollution control programs », *Journal of Economic Theory*, vol 5(3), p395-418.

MOHRING H. HARWITZ M. [1962] *Highway Benefits : An analytical framework*, Evanston : Northwestern University Press.

NOWLAN D. [1993] « Optimal pricing of urban trips with budget restrictions and distributional concerns », *Journal of transport economics and policy*, vol.27, n°3.

PIGOU [1932] 1962, *The Economics of Welfare*, London : Macmillan.

RAUX C., MARLOT G. [2000], « Application des permis négociables dans le secteur des transports », Rapport final pour le GDR OIKIA, LET.

STAVINS R. « Transaction costs and tradeable permits », *Journal of Environmental Economics and Management*, 1995, vol. 29, p 133-148.

VERHOEF E., NIJKAMP P. , RIETVELD P. « Tradeable permits: their potential in the regulation of road transport externalities », 1996, working paper Tinbergen Institute, 26 p.

VERHOEF E. [1994] « External effects and social costs of road transport », *Transportation Research*, vol. 28A, n°4.

VERHOEF E., NIJKAMP P., RIETVELD P. [1995] « Second best regulation of road transport externalities », *Journal of transport economics and policy*, vol.29, n°2.

VERHOEF E., NIJKAMP P., RIETVELD P. [1996] « Tradeable permits: their potential in the regulation of road transport externalities », working paper Tinbergen Institute, 26 p.

WALTERS A.A. [1988], « Congestion », *New palgrave Dictionnary of Economics*, London : MacMillan.

WALTERS A.A. [1961], « The theory and measurement of private and social cost of highway congestion », *Econometrica*, Vol. 29 n°4, pp 676-699.

5° partie
Les leçons d'un périphérique

Table ronde finale –

Yves CROZET - Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports (LET)
Marc CHABERT - Secrétaire général adjoint du Grand Lyon
Daniel CHABANOL - Conseiller d'Etat
Alain BONNAFOUS - Professeur de sciences économiques à l'IEP de Lyon
CLAUDE ABRAHAM - Président de la société du Tunnel Prado-Carénage

Discours de clôture de Monsieur Raymond BARRE – Président de la Communauté Urbaine de Lyon

Table ronde finale

Yves CROZET
Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports (LET)

Chercher les leçons du périphérique ne signifie pas que nous en dressons le bilan. Au cours de cette table ronde, nous n'allons donc pas nous concentrer sur le seul cas lyonnais, ce n'est pas l'objectif. Nous allons plutôt tirer les enseignements de cette expérience, pour l'agglomération et bien au-delà de l'agglomération, pour tous les projets de ce type là, en France et ailleurs. Et, cela va sans dire, mais mieux encore en le disant, pas uniquement les cas de nouvelle infrastructure urbaine, mais tous les projets consistant à réorganiser les déplacements, à les tarifer différemment dans un cadre global, tel qu'il a été évoqué par le derniers orateurs.

Pour cela, nous commencerons donc pas un coup d'œil dans le rétroviseur ! Que s'est il passé à Lyon qui serait édifiant pour d'autres ? Une première étape façon de répondre consiste à repérer les erreurs qui ont été faites. Mais il serait dommage de s'en tenir là, en omettant les acquis positifs et éventuellement transposables. C'est dans cet esprit que je demande aux quatre présidents de présenter, de leur point de vue, les leçons du boulevard périphérique nord de Lyon. De ces éléments, nous ferons ensuite une synthèse que nous présenterons à Monsieur Raymond Barre, président du Grand Lyon qui viendra clore nos travaux.

Marc CHABERT
Secrétaire général adjoint du Grand Lyon

Au vu de la première table ronde, centrée sur la présentation des événements concomitants à la mise en service du périphérique, quelques faits saillants méritent notre attention.

Le premier consiste à reconnaître que tout le monde s'accorde aujourd'hui pour dire qu'il s'agit d'un un ouvrage très utile et très utilisé. Les mouvements de contestation que nous avons connus lors de la mise en service ont disparu.

Le second concerne le recours au système de la concession. Au moment du lancement du projet, puis de sa réalisation, le principe de la concession a été retenu car, à l'époque, ceci paraissait logique avec deux objectifs : d'une part limiter la charge financière des collectivités, dans la mesure où l'Etat ne voulait pas financer l'ouvrage ; d'autre part se protéger contre le risque d'une dérive des coûts de réalisation. Sur cette seconde dimension, le pari a été gagné, à la fois en délai et en qualité. Pour ce qui concerne la charge financière globale, le coût de l'ensemble des aménagements a atteint 6,7 milliards de francs TTC, dont 2,7 devaient être supportés directement par la concession et financés par les péages.

Dans l'esprit de tous à ce moment là, il s'agissait d'une concession très simple, aux risques du concessionnaire. Les exposés et les débats ont montré que cela n'était pas aussi évident. Ainsi, une clause dite d'environnement prévoyait que la collectivité devait réaliser un certain nombre d'ouvrages à des dates déterminées. Ce qui est normal dans ce type de contrat. Le concessionnaire doit savoir ce sur quoi elle doit pouvoir compter en termes de trafic. Du point de vue de la collectivité, à long terme, cela signifie toutefois une difficulté ultérieure pour faire évoluer les aménagements. Cette façon de figer le futur est problématique, elle crée une contrainte forte pour la collectivité et, coté concessionnaire, un aléa au cas où les engagements soient reconsidérés. Surtout si les clauses en question semblent peu fondées pour l'opinion publique. De façon générale, ce type de contrat, relativement fréquent pour les relations interurbaines, pose des questions spécifiques en milieu urbain où nous n'en sommes qu'aux premières concessions de ce type. Or, nous avons vu au cours de ces deux journées que les montages étaient très complexes. Chacun des partenaires est confronté à de nombreux aléas.

Je voudrais insister sur le fait que l'on considère trop vite que tous les aléas sont du côté du concessionnaire. Or ce n'est pas le cas cela à cause des diverses insécurités soulignées par les exposés. A la signature du contrat, l'optimisme l'emporte de part et d'autre, mais cette relative euphorie s'accompagne souvent d'une insuffisance des analyses, notamment du côté du concédant. Les membres du groupement formant le concessionnaire constituent des équipes multidisciplinaires. Il arrive même que chacun des partenaires du groupement ait ses propres équipes pour analyser les aléas et risques propres à chacun. Symétriquement, nous ne disposons pas, du côté des collectivités, d'équipes analogues. Ce n'est que lorsque nous avons été confrontés à la crise de la fin 1997 que nous avons commencé à combler cette asymétrie dans les capacités d'expertise. Il est donc fondamental, pour l'avenir, que ce type d'exigence soit bien pris en compte et mis en œuvre par les autorités concédantes. Cette capacité d'expertise ne doit pas se cantonner aux aspects techniques, assez bien connus dans le secteur routier. Il ne faut surtout pas négliger les dimensions juridiques, notamment celles qui sont implicites dans le contrat.

Il est aujourd'hui facile de dresser le constat selon lequel, du côté de la collectivité, il n'y a pas eu suffisamment d'interrogations sur la solidité du groupement, sur sa capacité mener à bien l'ouvrage, en technique et aussi en exploitation. Pour la technique, les risques étaient prévisibles, mais pour l'exploitation ils l'étaient moins. Ainsi ; diverses expertises ont montré qu'en matière de recettes du péage, l'aléa était de l'ordre du milliard de francs alors que le coût de l'investissement approchait les trois milliards. Face à cela, le capital du concessionnaire n'excédait pas cent soixante millions de francs ! Cette disproportion n'est pas seulement un risque pour la firme concernée, elle l'est aussi pour la collectivité qui, du fait qu'il s'agit d'une infrastructure de transport, sera forcément appelée à la rescousse en cas de difficulté. Ce qui est advenu !

En outre, cela ne s'est pas produit à la suite d'aléas commerciaux, que l'on aurait pu prévoir comme l'ont montré les études ultérieures citées ci-dessus. Le choc principal est en effet venu d'une décision du conseil d'Etat. Notons néanmoins qu'en son absence, il est très vraisemblable que, dans les premières années, les débats auraient de toutes façons été vifs puisque le contrat ne protégeait pas suffisamment les collectivités. Le conseil d'Etat nous a, en quelque sorte, collectivement protégé.

Venons-en maintenant à tout ce qui concerne la perception de l'ouvrage et de son usage par l'ensemble de la population, élément auquel on n'a pas suffisamment prêté attention lors de la mise en service.

Une préparation minutieuse est nécessaire pour bien expliquer, avant le changement, quels sont les nouveaux itinéraires. L'importance du trafic en heure de pointe doit être prise en compte pour éviter toute impression de piège, ou de nasse. Il en découle en effet des problèmes qui peuvent être catastrophiques sur l'image dans l'opinion publique. Je voudrais tout particulièrement mettre en garde contre l'idée selon laquelle on pourrait, y compris au niveau politique, décider au dernier moment et dans le brouillard. Ce genre d'improvisation conduit à une catastrophe longue à réparer.

Dans le même ordre d'idées, la fixation du montant du péage ne peut pas être le résultat des seuls équilibres économiques, du fait des problèmes d'acceptabilité. Le pouvoir politique en a tenu compte tardivement, en mettant en œuvre un péage acceptable, correspondant d'ailleurs aux études de marché, lesquelles n'étaient pas connu du politique à l'époque.

Enfin, en ce qui concerne les conditions d'accès à l'ouverture, il faut faciliter le libre choix, même si, progressivement, la donne peut ensuite être infléchie. C'est d'ailleurs ce que nous faisons maintenant à Vaise, et c'est ce que nous pourrions faire sur le boulevard Laurent Bonnevay, si cela s'avérait nécessaire.

Voilà donc quelques enseignements, que je voudrais tirer en disant que ceci doit se faire dans la durée et non dans la précipitation.

Daniel CHABANOL
Conseiller d'Etat

J'évoquerai essentiellement l'insécurité juridique, que l'on pourrait reformuler en termes de risque juridique, tout comme d'autres ont, à cette tribune, traité du risque financier et du risque économique. Ce qui m'a frappé dans ce qui a été dit à ce moment là, est l'allusion du professeur Gaborit au fait que, dans la littérature internationale, et donc l'état d'esprit des grands opérateurs internationaux, la France est un pays dans lequel il devient très dangereux de signer un contrat de concession. Nous serions d'une certaine façon marqués par l'insécurité juridique. C'est du moins ce que pensent certains opérateurs, à tord ou à raison.

Compte tenu de ce que j'ai entendu ensuite concernant les risques financiers et les problèmes d'aléas économiques dans la détermination d'un taux approprié de péage, je suis enclin à penser que l'insécurité juridique n'est peut-être pas le problème majeur des concessions, paris sur le très long terme. En matière de risque juridique, nous pouvons dire qu'il y a un faux procès et un vrai problème.

Le faux procès c'est l'idée qu'on vivrait dans un état d'insécurité juridique en France. Je laisse d'abord de coté la situation de ceux qui volontairement et consciemment méconnaissent les règles. « Je prends une automobile, je roule à gauche, indiscutablement, je suis dans un état d'insécurité, mais enfin je le sais ! » En matière de droits des concessions et de passation des marchés, je n'ai pas besoins de faire de trop longs commentaires. Pour dire que dans un certain nombre d'hypothèses, l'insécurité a été crée et assumé par ceux là même qui se sont lancés en connaissance de cause. Le procès en réalité repose sur deux points.

Les règles sont-elles trop compliquées ? Soyons sérieux ! Certaines personnes disposent des connaissances nécessaires. Le problème est plutôt que ce savoir, dont disposent certains, n'est pas toujours mis à contribution. Tant dans les collectivités, que, peut-être, chez les entreprises et banquiers qui participent à une participation de concession. Que je sache, le droit des marchés n'est pas un droit plus difficile à pénétrer, que le droit international public ou certain aspect du droit privé.

Une autre difficulté proviendrait de ce que les juristes parleraient de façon compliquée. Faut-il ici rappeler que le juriste qui a entendu les financiers et les économistes a eu parfois le sentiment qu'il était sur une autre planète ! Chacun sa spécialité, chacun sa science, chacun son jargon ! Ce risque là est facilement évitable et réductible, il suffit de se donner les moyens d'expertise nécessaires. Multiplions les expertises juridiques avant de démarrer, sachons lire un contrat et sachons mettre dans un contrat ce qu'il convient d'y mettre. Et n'y mettons pas ce qu'il ne faut pas y mettre. Il y a pour cela des spécialistes ! L'important est que ces spécialistes voient leur place reconnue dans les

organisations aussi bien publiques que privées. L'insécurité juridique née de l'ignorance de la règle, ne me paraît pas être un vrai problème. Si je reprends l'exemple de la conduite à contre sens pour un conducteur dans un pays dont il ignore le code de la route. S'il ne se renseigne pas, il se place volontairement dans l'insécurité alors qu'il est aisé de le faire avant de démarrer son véhicule.

Venons en maintenant au vrai problème : le changement subit et rétroactif de la règle de droit, effectivement inquiétant mais non spécifique à la France. Même si, parfois, de tels phénomènes se présentent comme des coups de tonnerre, oserais-je dire que les effets en sont, en tout état de cause, limités sur l'essentiel qui est la conduite d'une opération jusqu'à son terme.

Reprenons à titre d'exemple ce qu'était encore TEO, le 6 février 1998, lorsque la concession a été résolue. Le Conseil d'Etat a alors, en quelque sorte, renversé la jurisprudence puisque la décision de résolution était relativement inattendue. Quelques semaines auparavant, personne ne pensait que le Conseil pouvait considérer que, la passation des marchés ayant été irrégulière, l'ensemble de la concession tombait. Remarquons toutefois que le droit qui fait tomber donne en même temps les moyens pour reconstruire. Ce qui a été résolu était un montage juridique qui fut remplacé sans problème et sans difficulté. Nous disposons tout de même dans notre arsenal juridique d'outils variés. Grâce à un autre montage juridique, l'essentiel de l'ouvrage est fait et ceux qui l'ont payé sont indemnisés. Autrement dit l'outil qui a constitué l'enrichissement a permis de constituer un autre partenariat, lequel s'est traduit par une reprise de l'ouvrage en régie, ce qui lui permet de remplir sa mission. Et cela sans que les contractants soit spoliés par ce changement de pied juridique, comme l'a indiqué Monsieur Chabert.

Allons plus loin, cet arrêt du conseil d'Etat n'a-t-il pas été un vrai soulagement pour beaucoup, notamment le constructeur. Le problème pour lui n'était pas de savoir si on avait passé la concession mais de savoir si elle était fiable dans les termes ou elle était rédigée. Or elle ne l'était pas ! De telle sorte que les premiers à boire le champagne lorsque l'arrêt du conseil d'Etat est tombé furent les concessionnaires. Beaucoup cherchaient, avant cet arrêt, les façons de sortir d'un mauvais pas qui n'était pas dû au droit mais aux erreurs et aux incertitudes économiques consécutives à l'approximation des études de trafics et de leurs retombées financières. Des solutions de sauvetage de la concession étaient envisagées, qui demandaient à la collectivité à mettre un milliard de francs dans l'opération. Le milliard, elle l'a mis sous une autre forme.

Encore une fois, le droit qui détruit donne aussi les moyens de reconstruire, en même temps, sans difficulté. J'en veux pour preuve que 15 jours après le 6 février, pour la ville de Vaucresson et appliquant le même raisonnement nouveau, le conseil d'Etat prononce et reconnaît la nullité de la convention de concession de l'A86 ou d'un un tronçon de l'A86. LA situation n'était pas totalement analogue au cas du périphérique nord de Lyon puisque là, le système était viable. Mais après la décision de nullité, l'Etat a pu relancer une

nouvelle concession en corrigeant son erreur préalable. Il a fait cette fois un appel à la concurrence. L'heureux hasard, si j'ose dire, fût que ce soit le même concessionnaire qui a été reconnu vainqueur du deuxième tour. La concession aujourd'hui est fondée sur une nouvelle base.

Au total, l'insécurité juridique due au changement du droit ne m'impressionne pas. Fondamentalement cela est un peu désagréable, mais l'on s'en sort assez aisément et dans une plus grande clarté. Le droit qui détruit donne le moyen de reconstruire et j'insiste pour que soit combattue cette idée reçue consistant à dire que l'on ne peut rien faire en France car le droit change. Si ce colloque confortait l'idée que nous pouvons faire beaucoup en France malgré ce qui est dit du droit des affaires, nous aurions atteint un objectif majeur.

Il reste néanmoins un vrai problème, qui est double.

D'abord un problème banal qui intéresse ceux qui font les textes. Il y a une inadaptation totale aujourd'hui entre le code de la voirie routière, d'où découle le droit du péage dont l'élaboration remonte à 1955, et les propositions de l'analyse économique en matière de péage. Alors, que les responsables publics prennent leurs responsabilités sur ces textes qu'il est urgent de modifier. Nous avons pu voir hier comment nous étions passés à côté d'une catastrophe financière s'agissant de la collectivité urbaine, d'un milliard de francs tout simplement. Si la chance n'avait pas voulu qu'on ait l'heureuse idée d'emprunter l'argent qui nous a permis de rembourser l'ancien concessionnaire, on ne pouvait pas bâtir de péage sur l'ouvrage. Dans les textes actuels, un péage n'est en effet possible que pour rembourser un emprunt. Il est donc indispensable de modifier le cadre réglementaire.

Ensuite un problème un peu plus important qui concerne les mentalités des parties contractantes. Le partenariat impliqué par ce type de montage juridico-financier ne se vit pas comme une relation contractuelle de droit commun. Une relation contractuelle est figée au moment où le contrat est signé et chacun a pris ses risques, ses responsabilités et assumera les obligations qui résultent de sa signature. Dans un partenariat au lieu que chacun joue son sort personnel, il y a une liaison nécessaire. C'est comme un couple, pour le meilleur et pour le pire, une solidarité de fait existe entre les contractants, les difficultés de l'un ne peuvent être ignorées par l'autre. La collectivité notamment ne peut pas laisser son partenaire plonger. Toutes les clauses de l'échéance du terme ou de substitution, les banquiers nous l'on exposé hier, ne sont que des amusements parce qu'ils ne peuvent pas jouer dans les faits. Imaginons une situation où l'ouvrage est bâti. Si le concessionnaire a déposé son bilan, le concédant ne peut dire qu'il n'est pas concerné, fermer l'ouvrage et ne pas l'exploiter. Cela n'est pas pensable.

Cette solidarité entre signataires nous entraîne dans un terrain peu connu, que le droit doit permettre de respecter, en revoyant périodiquement la configuration juridique des engagements réciproques. Nous avons l'outil qui

est le principe de mutabilité des contrats administratifs. Il n'y aucun problème pour faire évoluer un contrat administratif. Seulement nous n'avons pas la mentalité qui va avec. Il faut donc s'y mettre, accepter de se revoir régulièrement, sans se dire tant pis ! il a signé, je n'ai pas de raison de revoir ses engagements. C'est un autre grand enseignement que j'ai tiré de tout ce que j'ai entendu. Il ne faut pas hésiter à revoir un contrat de concession. Sans que les électeurs et les citoyens, sous le regard desquels nous agissons, aient l'impression, que l'on est en train de modifier à l'avantage du concessionnaire les données d'un contrat signé auparavant. Il y a une transparence nécessaire dans l'évolution de l'engagement réciproque. C'est un problème d'acceptabilité, donc un problème politique.

Alain BONNAFOUS
Professeur de sciences économiques à l'IEP de Lyon

L'essentiel à mon sens de ce qui s'est passé dans cette table ronde sur le partenariat public et privé concerne les rationalités économiques et financières. C'est un titre un peu compliqué mais il s'éclaire à la lecture suivie des actes de ce colloque où vous trouverez d'excellents papiers, forcément plus précis et fournis que les exposés oraux dont nous avons bénéficié.

Ce que j'en dirai, consiste à « picorer » deux ou trois choses parmi l'imposante masse des questions posées.

Il y a d'abord la question des architectures à concevoir pour organiser un partenariat public - privé. Nous avons eu une présentation claire des règles de l'art et des options techniques. Nous avons eu le sentiment qu'en matière d'architecture, pour ce genre de projet, c'est comme en matière de construction de bâtiment universitaire, le vrai pouvoir ce n'est pas l'architecte mais la commission de sécurité. C'est elle qui va déterminer, les surcoûts des options importantes et finalement l'enveloppe globale du projet, surtout depuis le jugement consécutif à l'accident du stade Furiani. Dans le cas qui nous occupe, c'est la même chose, ce va surplomber toute la construction du montage juridico-financier est cette notion de risque et la manière dont il va être partagé.

J'ouvre une parenthèse sur ce point pour faire observer à Daniel Chabanol que bien entendu on est fondé à le croire, dès lors qu'un conseiller d'Etat nous explique qu'il n'y a pas de réalité profonde du risque juridique. J'observe simplement que ce risque existe dans le regard d'un certain nombre d'acteurs, notamment les investisseurs et les prêteurs.

En ce qui concerne le risque, je suis donc dans l'obligation de constater que le risque juridique, entre autres, a des conséquences sur la formation des coûts, en particulier la formation des coûts financiers. Cela a pour

conséquence de venir compliquer la problématique des partages de risques entre les partenaires.

Dans cette affaire de risques, un point de vue est venu aggraver d'une certaine façon le problème. En nous présentant le point de vue des prêteurs, Philippe Rochefort nous a conduit au bord des larmes ! Nous avons été évidemment convaincus de la tragédie qu'ils étaient appelés à vivre. Du coup, je me suis dit que nous avions mal choisi les titres. La communication de Philippe Rochefort aurait dû s'intituler la complainte du prêteur, et, dans cette logique à la Eugène Sue, le titre de la table ronde aurait dû être : « Les mystères d'un pari. »

En définitive tout ce que nous avons vu s'inscrit dans une reconstruction d'une logique de comportement face à l'incertain. Dans cette logique là, on voit apparaître un nombre d'éléments de la donne, du contexte si vous voulez, qui vont à certains moments fixer le curseur à tel ou tel niveau.

Par exemple : on nous a clairement expliqué, comment on pouvait, du cash flow, déduire ce qui pouvait être couvert en termes de charges de la dette, intérêt et principal bien entendu. Là, il nous faut tenir compte d'une donne qui nous vient d'ailleurs, des taux longs. Ils constituent un signal, au demeurant fluctuant, qu'envoie le marché à tout moment. On pourrait ici s'interroger sur les conséquences que pourrait avoir le recours éventuel à des taux variables.

Ensuite, ayant déterminé, sous cette donne et ce raisonnement, ce qui était le maximum de la dette, on a bien vu qu'il y avait un autre raisonnement face au risque, qui permet de déterminer ce qui reste du cash flow pour rétribuer les fonds propres. Cela va donner un niveau de fonds propres. Compte tenu de notre signal qui vient de l'extérieur, c'est-à-dire la rentabilité interne qui est attendue, des investisseurs vont venir mettre des fonds propres. En dernière instance, le complément endogène qui va résulter de tout cela sera le niveau de subvention que la collectivité devra injecter pour que l'ensemble du système soit viable.

Le rôle finalement décisif, mais aussi relativement contraint, dévolu au financement public nous conduit à la problématique de l'économie mixte. En première analyse, l'économie mixte peut se présenter comme une hybridation féconde, mariant les immenses avantages du secteur privé, et les avantages de la sphère publique. Originellement, on pensait, avec l'économie mixte, pouvoir faire des choses formidables. A l'usage de certaines pratiques, on s'est aperçu que ces mariages là pouvaient être moins heureux. Il pouvait arriver, dans certaines circonstances, qu'on n'additionne non pas des avantages mais des inconvénients, d'où une certaine méfiance qui s'est installée à l'égard de l'économie mixte. Comme toujours quand il y a un phénomène de balancier, il peut y avoir peut-être un équilibre quelque part. Mais cela ne doit pas faire oublier que le vrai problème de ces mariages est leur caractère vraiment très « mixte ». C'est-à-dire qu'il y a vraiment des chocs de culture, voire de nature.

Un exemple peut nous aider à comprendre que des pistes tout à fait intéressantes se heurtent à des réflexes de refus qui ont un fondement quasiment anthropologique ! Si l'on veut, du point de vue de la puissance publique, externaliser le risque, il s'agit de trouver des investisseurs qui sont prêts à faire des paris audacieux. Dans la sphère privée des capitaux à risque cela existe, il s'agit des *junk bonds*. Cela se caractérise par le fait qu'il y a une probabilité non négligeable pour que cela soit un échec et que le titre soit complètement dévalorisé. Il y a aussi une probabilité relativement faible pour que ce soit un vrai succès, et à ce moment là c'est le *jack pot* et les rentabilités peuvent devenir considérables. L'exemple nous a été donné par Patrick Vandevoorde d'un système qui était proche de cela : la probabilité de succès y était étonnamment faible mais la contrepartie pour l'investisseur qui prenait ce risque était d'avoir des bénéfices rapidement considérables pour le cas ou cela marchait. Ont été évoqués des bénéfices annuels du même ordre que le capital investi ! Voilà ce qui se passerait dans la sphère du privé. Dans cette logique de partenariat, Patrick Vandevoorde, nous a dit que de tels niveaux de bénéfices posent alors un problème. Ils sont perçus comme illégitimes. Tout se passe alors comme si nous mettions sur la table de la sphère publique un plat qui vient de la sphère privée et, qu'en définitive, nous n'arrivons pas à digérer jusqu'au bout ! Il y a donc des incompatibilités a un moment ou un autre et un phénomène de rejet.

Il me semble qu'à travers cet exemple, certes un peu caricatural, on voit ce qui, en définitive, est probablement la vraie problématique. Sommes-nous prêts à de tels partenariats, avec ce que sont nos cultures respectives, en particulier dans la sphère publique ? C'est en tant que fonctionnaire que je me pose cette question. Sommes-nous prêt à accepter ce mécanisme qui articule probabilité de perte et éventualité d'un important profit ? Si on ne l'accepte pas véritablement, il est vain de chercher des issues qui permettraient des économies sur les coûts financiers. Je crois que ce n'est véritablement pas la peine !

Dernière chose que je voudrais évoquer : tout ce dont nous n'avons pas parlé. Naturellement je pourrais être très long là dessus. Il y a quatre points que nous n'avons pas évoqués. Qui ont été volontairement mis à l'écart du thème du colloque, parce que nous ne pouvons pas tout traiter.

Nous n'avons pas traité ici, de ce que pouvaient être les contreparties du surcoût impliqué par le recours à des partenaires privés qui ont d'autres exigences financières qu'un établissement public. Ces contreparties, en tout cas, nous pouvons émettre l'hypothèse quelles peuvent exister. Cela n'a pas été traité. Je pense que cela est normal il y a eu d'excellents livres là dessus. D'un collègue américain et plus récemment d'un collègue australien Gordon Mills qui est d'ailleurs venu travailler à Lyon, sur ces questions. Aujourd'hui on croit savoir qu'il peut y avoir des intérêts non négligeables pour la consistance même des projets, pour les déterminants de leur rentabilité, d'avoir recours à un partenariat privé.

Nous avons également peu évoqué, en tout cas dans notre table ronde, tout ce qui relève d'une logique d'incitation qui pousse les uns et les autres à une plus grande efficacité. On a plutôt parlé d'engagements, ce qui n'est pas toujours suffisant. Par exemple : nous n'avons pas dans notre table ronde, évoqué le système de péage fictif (*shadow toll*) qui n'est pas payé par les usagers mais par la collectivité. Il s'agit pourtant d'une bonne incitation pour l'opérateur à attirer un maximum de trafic sur son infrastructure. Toujours en matière d'incitations, nous n'avons pas évoqué des systèmes de bonus malus tels qu'ils fonctionnent d'une manière assez surprenante dans les systèmes de franchises du transport ferroviaire britannique.

Nous n'avons pas non plus évoqué véritablement, ou seulement par allusion, un autre problème. Une des grandes leçons de tout cela, quand vous mélangez les quatre sessions, est que nous sommes face à un problème d'une complexité impressionnante. On voit bien qu'il faut des experts, je pense que les organisateurs ont su à ce sujet faire un plateau convenable de même qu'ils avaient su les mobiliser quand il a fallu traiter les problèmes « à chaud » au début de l'année 1998. On voit bien qu'il y a là un domaine sur lequel, il n'est pas dit qu'une collectivité territoriale soit convenablement armée, non seulement pour traiter ces problèmes mais je dis même pour les sous-traiter. Nous étions malgré tout dans le cas de Lyon, qui a des armes un peu plus puissantes que d'autres villes y compris dans son administration locale ? Que se passerait-il dans d'autres cas ? Je pense que cela est un vrai problème, l'une des difficultés est que ces modalités tiendront très largement à ce que pourraient être les capacités d'expertise, ou de contrôle d'une délégation d'expertise, d'une collectivité territoriale.

Dernier point en choisissant cette entrée dite économique, qui en réalité était financière, peut-être avons nous oublié qu'il y a derrière tout cela un vrai problème d'économie des transports. Ce problème d'économie des transports se lit au niveau international ou ce genre de problème est fréquemment abordé : un périphérique à péage associé à des pénétrantes gratuite ne vont pas, ensemble, dans le sens de l'intérêt collectif. Ne serait-ce que parce que cela ne règle pas les problèmes des déplacements diamétraux, qui traversent toute la ville pour faire du périphérie-périphérie. Ces déplacements là, qui devraient être capturés par le périphérique, ne le sont pas à cause du péage. Or, nous savons bien que la présence du péage résulte du fait que les collectivités sont historiquement piégées dans des modalités de montages auxquels elles peuvent très difficilement échapper faute d'avoir créé, au moment où le coût en était économiquement et socialement supportable, des réseaux efficaces de transport. Ce qu'ont su faire les pays rhénans, les Suisses ou les Scandinaves, il y a bien longtemps.

Faute d'avoir fait ces itinéraires périphériques complets à ce moment là, il faut aujourd'hui les faire dans des tissus qui sont tels qu'il faut passer en tunnel ce qui est ruineux. Dans ces conditions, on affiche le principe de l'usager payeur, ce qui est un bon principe, mais, comme nous l'avons vu, le

fait que l'infrastructure soit extrêmement coûteuse oblige à mettre en place des subventions publiques importantes. Or, dans le même temps, la plus grande partie de la voirie demeure gratuite ce qui n'est pas très logique en matière d'économie des transports. Il faudrait trouver le moyen d'en sortir mais, pour cela, on butte sur les cadres juridiques qui sont les nôtres aujourd'hui. Une innovation législative sera donc nécessaire en la matière. Des systèmes de compensation sont nécessaires pour permettre de financer ce genre de projet par d'autres que les seuls usagers directs tout en se donnant la capacité de réguler convenablement ce qui doit l'être. Par exemple d'évincer du centre des déplacements à caractère diamétral. Je ne pense pas ici bien sûr à des déplacements radiaux, qui eux pénètrent au centre pour y développer une activité donnée (travail, achats, loisirs...).

CLAUDE ABRAHAM
Président de la société du Tunnel Prado-Carénage

Je voudrais vous rappeler le titre de la table ronde que j'ai présidée, cela a son importance : « Le péage en zone urbaine et son bon usage. » Ces problèmes sémantiques ont de l'importance : le péage est à la fois un mot courant et un mot dangereux.

La plupart des autoroutes dans ce pays sont payantes depuis 1955. Elles sont payantes dans l'ensemble de l'Europe du sud alors que l'Europe du nord est, pour l'instant, très réservée. Il y a là aujourd'hui en France une certaine déconnexion entre le coût d'usage de l'infrastructure et le niveau du péage. Le principe de l'adossement fait qu'actuellement, en payant votre écot sur l'autoroute, vous en payez une autre mais personne ne s'en plaint.

En revanche dès que l'on prononce le mot péage en zone urbaine, on soulève tout de suite des passions. D'abord on change géographiquement d'Europe. Le péage en zone urbaine sous sa forme un peu généralisée est plutôt du nord que du sud. En France les exemples sont très rares. Une des questions que l'on s'est posée lors de cette table ronde était de savoir dans quelle condition il était possible d'apaiser ces passions ? Et s'il était possible de traiter de la question de façon rationnelle ?

Le péage en zone urbaine soulève d'abord des passions parmi les théoriciens.

Première question : un péage pourquoi faire ? Je vous renvoie aux exposés : péage de décongestion, péage de congestion, péage de financement, péage d'aménagement.

Seconde question, comment calculer le montant optimal du péage ? coût moyen, coût marginal plus ou moins social pour prendre en compte les effets sur l'environnement...

La principale question que nous nous sommes posés concerne enfin l'acceptabilité. Comment peut on faire pour éviter les incidents assez vifs qui ont marqué l'introduction du péage à Lyon ? Ce qui est frappant au départ dans cette affaire de péage, de redevance pour l'utilisation de la voirie, est que l'on tombe sur un champ culturel qui n'est pas vierge. Au fond, les grandes conquêtes révolutionnaires de ce pays ont consisté essentiellement à supprimer systématiquement et coup après coup les entraves à la circulation ; à instaurer le droit à l'emprunt de la voie publique comme un droit sacré, comme une liberté fondamentale à laquelle il est très difficile de toucher. Cela a été rappelé par les juristes, la loi de 1955 sur les autoroutes qui va d'ailleurs être modifiée, disait que l'usage des autoroutes est en principe gratuit et que le péage ne pouvait être qu'exceptionnel.

L'exception est devenue la règle mais le texte est toujours en vigueur, il n'a pas encore été abrogé. Ce qui fait que faire payer la circulation est vraiment considéré dans ce pays comme une entrave à une liberté fondamentale, et à laquelle on touche avec beaucoup de précaution. On peut effectivement s'interroger pour savoir pourquoi, au fond, on a tant de mal à faire payer la circulation, alors que l'on est arrivé à faire payer le stationnement. Une des réponses qui a été apportée souligne l'importance de l'échelle de temps. Pour arriver à rendre acceptable, sinon populaire, le stationnement payant, on a mis une bonne trentaine d'années. L'évolution a été progressive, en commençant par définir des zones à durée limitée.

Une des premières leçons qu'on devrait tirer de ce colloque est cette notion de temps. On ne peut sûrement pas, en quelques jours, changer les habitudes. Il faut introduire une très grande progressivité ce qui pose des problèmes d'équilibre financier aux concessions. Nous sommes dans des situations extrêmement délicates face aux risques de rejet du péage. Ce rejet potentiel est très lié à cette restriction de liberté sur laquelle bute le consentement à payer des usagers. Ce dernier est très lié, effectivement, à la fois aux besoins de circuler et aux possibilités de choix offertes. La table ronde a mis en évidence un « triangle d'incompatibilité » : nous ne pouvons pas faire payer cher les usagers fréquents si on ne leur offre pas une véritable alternative. Cela entre en contradiction avec les théories économiques selon lesquelles, lorsque l'usage est contraint et qu'il n'y a pas de choix, l'élasticité prix est faible et on peut faire payer cher l'usage, par exemple en heures de pointes. Ces théories économiques, dans ce cas particulier, ont tort. Certes les usagers payent, mais simultanément ils protestent et finissent par ne plus payer du tout et par conséquent on ne sait pas appliquer les modèles économiques.

Je crois que c'est la première conclusion que l'on peut tirer. La seconde est que si les théories économiques ont tort à court terme, il n'est pas exclu quelles aient raison à long, termes. Les opposants à la modélisation économique affirment parfois que la réalité est à ce point imparfaite quelle s'obstine à ne pas respecter les modèles ! J'aurai pour ma part tendance à penser que la réalité est suffisamment souple pour finir par appliquer les modèles ! Mais cela

peut prendre plusieurs années, et lors de la mise en service d'une infrastructure, peut se manifester un rejet passif, c'est à dire la non-fréquentation de l'ouvrage. Ce que l'expérience lyonnaise a appris, en plus, c'est l'existence d'un rejet actif allant de la protestation indignée à la manifestation sur la voie publique. Cette forme de rejet a consisté au fond à prendre en compte une catégorie supplémentaire : les ayants droit à la mobilité automobile, composée de deux groupes.

Le premier est constitué des usagers potentiels qui auraient accepté de prendre l'ouvrage à péage, si le péage avait été moins cher. Une notion nouvelle, l'amertume, a été introduite pour rendre compte de ce qu'il est tout à fait impossible de faire payer un péage cher en zone urbaine. Dans ce cas là en effet, on voit apparaître une frustration qui peut accroître sensiblement l'impression de perte sociale, bien au-delà de la traditionnelle perte de surplus consécutive à la mise en place du péage..

Le second regroupe ceux qui ne sont pas directement concernés par l'infrastructure mais s'opposent au péage soit par leur opinion philosophique ou personnelle soit parce qu'effectivement, ils n'y trouvent pas leur avantage. Ce qui nous a conduit à introduire la notion d'équité. Si un nouvel ouvrage donne l'impression d'exclure les plus démunis, il risque de ne pas trouver sa véritable justification.

Mais l'éventualité d'un rejet du péage ne doit pas nous interdire de conserver l'objectif du péage en se donnant le moyen de faire en sorte que ce péage soit le moins rejeté ou le plus accepté possible. De ce point de vue là, je crois que la table ronde a apporté deux approches complémentaires.

La première, approche classique de marketing, consiste simplement, lorsque l'on s'apprête à construire un tel ouvrage, à se préoccuper du comportement de ceux qui vont l'utiliser. Sur ce point, les techniques de marketing et de communication se sont révélées importantes ; communication qui doit porter de façon globale sur la place de l'ouvrage dans la vie collective, la vie publique. Un péage est un outil dans le cadre d'une politique globale d'aménagement. Il doit apparaître comme un instrument d'une vision collective, d'une vision d'aménagement et d'une conception globale de la ville dans laquelle cet ouvrage prend sa place.

C'est cette réflexion qui a permis d'élargir le débat vers une autre interrogation. De se poser la question des formes optimales de péage, comme le péage de zone, qui est actuellement juridiquement interdit. Les questions qui ont été posées par les uns et les autres, en France, conduisent à considérer que ce péage sera sans doute envisageable le jour où, manifestement, il sera constitué comme un instrument reconnu d'une politique globale urbaine d'aménagement de développement. Bien sûr, ce mode de paiement devra respecter les conditions que j'ai exposées. Il devra être adapté en volume aux contraintes de fréquence et aux contraintes d'obligations.

Au total, ce que l'on peut dire aujourd'hui c'est que si le développement de la tarification des déplacements doit avoir lieu, il ne se fera pas sans qu'une politique d'échange et de communication extrêmement approfondie soit faite entre les intéressés directs ou indirects. Je pense que l'avenir de la ville est à ce prix. Yves Crozet a dit dans un de ses papiers que « l'idée de tarifer les déplacements en zone urbaine doit être conservée car elle offre un appoint non négligeable aux fonds publics et constitue un outil des politiques publiques ». Et il ajoute que « le financement mixte des infrastructures de transport urbain peut être une formule intéressante à condition qu'en soient bien précisés les objectifs et les modalités, en évitant les combinaisons explosives ». Il me semble qu'à l'issue de ces deux jours on sait ce que sont ces combinaisons explosives !

Discours de clôture

Raymond BARRE
Président de la Communauté urbaine de Lyon

Je suis très intéressé par ce colloque et les questions qu'il a soulevées, qui renvoient à l'un des grands problèmes des cités contemporaines. L'exemple de Lyon est extrêmement utile pour voir comment on passe de la conception technique à la réalisation politique. Je vais le montrer en rappelant quelques événements clés. Puis, je reprendrai les trois questions que vous vous étiez posées dès l'introduction de ce colloque : faire ou ne pas faire ? faire ou faire faire ? péage ou gratuité ?

Quand je suis arrivé à la tête de la Communauté urbaine, j'ai décidé de poursuivre les équipements prévus car ils étaient utiles pour la collectivité. Je n'ai pas eu, de mon point de vue, une objection à donner cet ouvrage en concession, à des compagnies par ailleurs réputées pour leur savoir faire en la matière. Je n'ai pas pris la position qui consistait à remettre en cause tout ce qu'avaient décidé nos prédécesseurs. Nous nous sommes donc trouvés pendant plus d'un an avec la poursuite des travaux jusqu'au moment où on a décidé d'ouvrir une partie du périphérique. Un tube était prêt et nous avons décidé de le mettre en service. A ce moment là nous nous sommes trouvés en face d'une sorte de rébellion de l'opinion et ceci pour deux raisons,

- d'une part le péage a été considéré comme insupportable car beaucoup trop élevé. La question principale était essentiellement celle du niveau, même si certains s'opposaient au principe même du péage.
- D'autre part, il y avait cette disposition prévoyant la modification de certaines voies afin de rabattre la circulation automobile sur le périphérique. Cela était contraire au principe appliqué en France de longue date : quand on crée une autoroute, il existe toujours un itinéraire gratuit alternatif, à savoir l'ancienne route nationale. Cette opération de rabattage a suscité des réactions très violentes.

Face à cette levée de boucliers, nous avons réagi avec sang froid, avec l'aide d'une équipe de la Communauté urbaine qui s'est révélée très compétente. D'abord mon premier adjoint, Christian Philip, responsable des déplacements, mais aussi le Secrétaire général et le Directeur général des

services Josiane Beaud et toutes les équipes qui se sont penchées sur ce problème. Face aux protestations, il n'était bien sûr pas question d'arrêter la construction du périphérique. Non seulement nous ne l'avons pas arrêté mais nous avons demandé aux compagnies de faire le deuxième tube, ce qui était un principe de bon sens.

Du côté du concessionnaire, nous n'avons pas eu de difficulté. Mais nous nous sommes trouvés par ailleurs devant une décision du conseil d'Etat qui annulait le contrat de concession et il était donc nécessaire de trouver autre chose. Enfin il était indispensable de rouvrir ces voies d'accessibilité autres que le périphérique proprement dit. Tout cela a été fait, pas trop mal je crois puisque très rapidement la circulation a été rétablie. Le péage a été réduit, non pas de façon exagérée, mais dans une optique commerciale. Je l'avais d'ailleurs demandé à la compagnie concessionnaire : faites une autre politique commerciale et vous vous en sortirez mais ils ont refusé.

Quand nous avons repris la concession, nous avons donc changé la politique commerciale. Grâce au système de l'abonnement, nous avons offert aux utilisateurs fréquents un péage tout à fait convenable. Pour les autres, qui utilisent l'ouvrage de façon irrégulière, le péage est plus élevé mais il a été limité à la seule partie en tunnel. Les usagers ont largement accepté cette nouvelle donne puisque nous en sommes maintenant à 45 000 véhicules par jour. A mon avis, la politique commerciale est très importante. Devant ce problème, nous avons des attitudes diverses, il y a ceux qui refusent le principe même du périphérique et ceux qui refusent le péage. Mais ceux qui ont à gérer une grande agglomération comme la Communauté urbaine de Lyon et doivent gérer des problèmes considérables de déplacement, sont obligés de traiter cette affaire de façon plus calme et plus rationnelle. C'est là qu'il faut réfléchir à l'utilité des ouvrages.

1) Faire ou ne pas faire ?

Personnellement, j'ai toujours été partisan du tronçon nord du périphérique. Je le dis comme député de Lyon qui a toujours été en faveur de cet ouvrage décidé par mon prédécesseur. Il s'agit d'un équipement indispensable si l'on veut dégager la ville d'une circulation automobile toujours plus importante et pour permettre à certains quartiers de vivre mieux. Je pense à Vaise, et notamment à la rue Marietton qui était devenue un véritable déversoir à voitures et se trouvait ainsi dans une situation vraiment insupportable.

Après avoir rappelé cela, tournons nous maintenant vers l'avenir. Faut-il continuer le périphérique en le bouclant par la construction d'une nouvelle infrastructure dans l'Ouest de l'agglomération ? Ce projet a été retardé par les événements liés à l'ouverture du BPNL qui ont en quelque sorte fait passer à la trappe le projet de tronçon ouest du périphérique (TOP). Sur ce dossier, nous

travaillons en étroite relation avec le Conseil Général qui a déjà participé au financement du tronçon nord du périphérique. Et je rends hommage au président du Conseil Général qui a honoré son engagement. Nous sommes aujourd'hui prêts à poursuivre le périphérique dans sa partie ouest, d'Ecully à Saint-Fons, pour que la ville dispose d'un périphérique complet. Ce sera une décision majeure sur laquelle la prochaine mandature devra se prononcer. Ceci pour une raison simple, le bouclage est une nécessité pour répartir les flux entre l'Est et l'Ouest. De même nous demandons le grand Contournement Ouest de Lyon (COL) pour rééquilibrer les trafics, notamment de transit, entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération.

Le tronçon nord nous a montré que les problèmes posés s'inscrivent dans une politique qui concerne tous les déplacements et tous les problèmes de circulation que nous avons à régler. Nous ne pouvons pas traiter la question du périphérique indépendamment du reste. Le COL et le TOP sont deux réalisations indispensables. Le TOP c'est nous, le COL c'est l'Etat et j'ai trouvé auprès du Premier Ministre, M.Jospin, et du Ministre des Transports, M. Gayssot, une attitude favorable montrant une claire compréhension des risques d'asphyxie de l'Est lyonnais sur lequel reposent aujourd'hui tous les trafics. D'ailleurs, M. Jospin a fait reconnaître par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) l'intérêt de ce COL qui commence déjà à être étudié par la Direction régionale de l'équipement.

Bien entendu, les projets devront être expliqués, soumis à une large concertation avec les habitants. Christian Philip l'a fait pour le Tramway et les habitants ont pu manifester leur opinion. Il est clair qu'il faut aujourd'hui un certain temps pour que les habitants comprennent les tenants et les aboutissants des projets. La concertation doit partir d'un point de vue très simple. Il y aura un tonnerre de protestation. Tout sera mis en œuvre pour que l'on ne fasse rien. Il faut donc prendre une position ferme sur les objectifs. A ce moment là, l'opinion commence à se dire que les clameurs ne suffiront pas. Il faut expliquer, écouter et bien faire comprendre ce que signifient exactement les décisions prises en insistant sur le caractère résolu des décideurs. Et puis il faut déterminer le phasage des réalisations, en adéquation avec les possibilités financières de la collectivité, laquelle peut être amenée à travailler en partenariat avec le secteur privé.

2) Faire ou faire faire ?

En ce qui concerne la délégation de service public (DSP), je pense que cette formule aurait été justifiée pour le long terme si l'équilibre économique de l'opération BPNL avait été sincère. Nous avons au départ pensé à conserver la DSP si nous étions arrivés à un accord avec la compagnie concessionnaire. Mais cette dernière disposait d'une convention si avantageuse qu'elle ne voulait pas la modifier. Et si nous avions rompu nos engagements, nous aurions dû verser des indemnités qui auraient mis à la mal les budgets publics.

Donc la formule du BPNL a été minée par le fait que l'équilibre économique n'a pas été sincère.

En outre, il y a eu une erreur d'appréciation sur la viabilité économique de l'opération. Sur les 6 milliards représentant le coût total de l'opération, seul 1,5 milliard peuvent aujourd'hui être couverts par des recettes du péage. On comprend alors que les compagnies concessionnaires s'interrogent sur le complément. A cette première erreur d'appréciation, s'en est ajoutée une autre sur l'acceptabilité du niveau de péage. Sur ce point, la plus grande transparence est nécessaire, doublée d'une explication forte du maître d'ouvrage. Les mêmes exigences prévaudront lorsqu'il s'agira de se lancer dans la réalisation du TOP, zone urbanisée où l'insertion d'une infrastructure coûtera cher, ce qui signifie que l'usager et les fonds publics seront conjointement mis à contribution. Mais ne perdons pas de vue que même en cas de DSP, les risques économiques de tels ouvrage retombent toujours à terme sur la collectivité publique, même si la réalisation et/ou la gestion sont déléguées.

En matière de déplacement, l'utilité de l'ouvrage ne se mesure pas seulement par les recettes financières directes. D'autres avantages, collectifs, doivent être pris en compte. L'expérience du BPNL conduit donc à ce que, pour le TOP, les collectivités assurent la maîtrise d'ouvrage, comme c'est le cas du Tramway. La concession en milieu urbain est plus délicate à définir qu'en rase campagne car il faudrait qu'en longue période l'environnement urbain ne change pas. Mais ceci est impossible et contraire à l'objectif poursuivi. La prévision est donc difficile pour ne pas dire impossible, ce qui rend délicate la gestion du contrat de concession qui sera en permanence soumis à contestation et à demande d'avenant. Cela ne signifie pas que la maîtrise d'ouvrage publique soit dans tous les cas la solution a meilleure, mais c'est, actuellement, à Lyon, la solution la meilleure pour atteindre l'objectif.

3) Péage ou gratuité ?

J'ai conservé le péage sur le BPNL car, ayant eu une connaissance naguère de ces questions de grands travaux, et sachant que les ressources financières des collectivités locales et de l'Etat ne sont pas illimitées, j'étais convaincu qu'il ne fallait pas céder sur le péage. Beaucoup de gens, à l'extérieur de Lyon, m'ont remercié en me disant : « c'est difficile pour vous, mais nous vous remercions de tenir car si vous abandonnez le péage à Lyon, il ne sera plus possible d'en faire ailleurs en France ». Rappelez vous qu'à Toulouse un péage a déjà été supprimé. Or une ville comme Lyon n'a pas seulement une responsabilité à l'égard de ses citoyens, ses décisions ont aussi une valeur exemplaire pour la collectivité nationale. J'ai considéré que le péage était indispensable mais que son niveau doit tenir compte de l'acceptabilité. Bien entendu, ce n'est pas le péage zéro qui doit être choisi même si c'est en apparence le moyen d'obtenir une acceptabilité maximale. Le péage doit être

choisi après mûre réflexion. Il faut raisonner de façon plus large que le seul péage de voirie.

La véritable question, sur laquelle il va falloir agir, est la question du financement des déplacements : transports en commun et voirie. En effet ; le financement des TC si l'on veut renverser la tendance entre VP et TC dans l'agglomération, nécessite des investissements très importants que les seuls budgets des collectivités ne pourront supporter. Le péage sur voirie soulève des oppositions, mais est-il bien normal que l'usager des bus, métro et tramway participe au financement des transports en commun alors que l'usager de la voirie bénéficie de la gratuité ? Cette question fait l'objet de réflexions et d'expérimentations en Europe et dans le monde. Il sera long de faire adhérer à l'idée d'une participation de l'usager au financement global des déplacements dans les agglomérations. C'est pourquoi il ne faut pas différer le moment de poser ce problème !

Les besoins de nos villes conduisent à poser clairement l'idée de la participation des usagers au financement global des déplacements. Il faut faire évoluer la tarification des TC et faire évoluer les textes législatifs qui régissent le financement des ouvrages routiers en particulier et le financement des déplacements en général. Vous avez dans vos discussions distingué le péage sur ouvrage et le péage de zone.

- Le premier a ses limites car il réduit le nombre d'usagers, ce qui est gênant quand cet ouvrage est justement destiné à détourner le trafic de transit pour éviter qu'il encombre les rues de la ville centre. Par ailleurs, l'objectif à Lyon du PDU est de diminuer la circulation u centre de la ville au profit des TC.
- Il semblerait plus logique que ce soit des voitures circulant en centre ville qui payent. Pour avoir le croit de circuler au centre et pour inciter les personnes à prendre les transports en commun.

Nous savons bien tous les obstacles auxquels on se heurte quand on veut s'avancer sans cette voie. En tout cas, aujourd'hui, les agglomérations de Lyon, Grenoble et Saint-Etienne, ont engagé une réflexion, en association avec l'Etat, la Région et les départements de l'Ain, de la Loire, de l'Isère et du Rhône. Au sein de la Région urbaine de Lyon (RUL), ils ont examiné ce genre de problèmes et ont décidé de travailler en commun. Je le répète, il faut se préoccuper dès maintenant de cette question pour faire évoluer les mentalités. Tout ne peut pas être demandé à l'impôt. Nous arrivons à une limite du recours à l'impôt, notamment en France. L'usager doit participer au financement. Il doit le faire en fonction de ses choix personnels de déplacement mais il faut lui laisser certaines possibilités. C'est ce qui m'a le plus frappé dans la rébellion lyonnaise à l'égard du BPNL. Ce qui était demandé était fondamentalement la liberté de choix. Alors, soyons attentifs à ce qu'il y ait cette liberté qui reste ouverte à l'usager.

&

Laboratoire d'Economie des Transports
Unité Mixte de Recherche du C.N.R.S. n° 5593

Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain
Lyon : les leçons d'un périphérique

L'ouverture, en 1997, du boulevard périphérique nord de Lyon a fait date dans l'histoire récente des infrastructures routières. Plus connue à l'époque sous le nom de TEO, cette nouvelle voirie retient en effet l'attention pour plusieurs raisons.

- Juridiquement, une partie de cet ouvrage était originellement concédée à un opérateur privé qui devait se financer par la mise en place d'un péage. Après quelques mois de fonctionnement, le contrat de concession a été résolu. Le Grand Lyon est maintenant propriétaire de l'ouvrage et le concessionnaire a été indemnisé. Le péage est aujourd'hui encaissé directement par la collectivité.
- Financièrement, le recours à un système de concession avait pour objectif un partage équitable des risques entre la collectivité publique, les bailleurs de fonds et l'exploitant. Or, si cette idée de partage des risques en fonction des métiers de chacun est intéressante, sa mise en œuvre demeure délicate.
- Economiquement, ce péage d'infrastructure en milieu urbain constitue une expérience intéressante de participation directe des usagers au financement de nouvelles infrastructures routières urbaines.
- Socialement et politiquement, l'acceptabilité d'une telle pratique reste une question clé pour le développement d'autres expériences de ce type.

Trois ans après ses débuts mouvementés, cette infrastructure est aujourd'hui largement utilisée (plus de 45 000 véhicules jours contre environ 10 000 dans ses premiers mois de fonctionnement). Mais il serait dommage de ne retenir de cette expérience que des données de trafic. Les évolutions institutionnelles, les enjeux économiques et financiers, les débats et les choix politiques qui ont jalonné la courte mais déjà riche histoire de ce projet méritent un examen approfondi.

C'est dans le but de mettre en lumière et de partager ces éléments que le Grand Lyon, associé au Laboratoire d'Economie des Transports, a décidé, à l'initiative de Raymond Barre, d'organiser le colloque scientifique dont vous avez les actes entre les mains. Les interventions y sont regroupées en quatre parties, conformément au déroulement du colloque

1°) Rappels sur une expérience atypique
2°) Le partenariat public privé et l'insécurité juridique
3°) Le partenariat public privé et les rationalités économiques et financières
4°) Le péage en zone urbaine et son bon usage

à l'Université Lumière Lyon 2

I.S.H.
14, avenue Berthelot
69363 Lyon Cedex 07
Tél. 33 (0)4 72 72 64 03

à l'Ecole Nationale
des Travaux Publics de l'Etat

E.N.T.P.E.
rue M.-Audin
69518 Vaulx-en-Velin Cedex
Tél. 33 (0)4 72 04 70 46

ISSN -0769-6434

PRIX : **140 F**