



**HAL**  
open science

# La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?

Christian Desmaris, Didier van de Velde

## ► To cite this version:

Christian Desmaris, Didier van de Velde. La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi?. 2023. halshs-04221839

**HAL Id: halshs-04221839**

**<https://shs.hal.science/halshs-04221839>**

Preprint submitted on 2 Oct 2023

**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.



LABORATOIRE  
AMÉNAGEMENT  
ÉCONOMIE  
TRANSPORTS

TRANSPORT  
URBAN PLANNING  
ECONOMICS  
LABORATORY

## WORKING PAPERS DU LAET

NUMÉRO  
2023/03

### La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?

**Christian DESMARIS**  
**Didier van de VELDE**

Depuis des décennies, dans la plupart des villes en France, la fourniture de services de transport public est assurée dans une logique de gestion déléguée, par une sous-traitance à des parties privées, utilisant l'appel d'offres comme mécanisme de sélection. Cependant, l'on observe dernièrement un basculement de la part de certaines villes, parfois de grande taille, qui optent pour une gestion directe, s'éloignant du modèle privé et concurrentiel au profit d'une gestion publique.

Notre étude répond à deux questions : Quel est l'ampleur de ce basculement ? Et comment le comprendre : quels sont les déclencheurs en cause et les motivations à l'œuvre ? La littérature sur ces questions est très peu abondante, partielle et datée.

La base de données que nous avons construite nous permet d'attester que la remunicipalisation n'est plus un fait anecdotique en France. Nos entretiens révèlent que les motivations des élus sont toujours composites et que les facteurs politiques sont prépondérants.

*Keywords: Transports publics urbains, Services publics locaux, Remunicipalisation, Rationalité politique, Frontière privé/public, Production interne, France, Gouvernement local*

*J.E.L. Classification: H11 ; H4 ; R48 ; R 58 ; K12*



LABORATOIRE  
AMÉNAGEMENT  
ÉCONOMIE  
TRANSPORTS

TRANSPORT  
URBAN PLANNING  
ECONOMICS  
LABORATORY

**NUMÉRO**  
2023/03

## **La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?**

**Christian DESMARIS**

Univ Lyon, Sciences Po Lyon, LAET, F-69007, LYON, France

**Didier van de VELDE**

Faculty of Technology, Policy and Management, Delft University of Technology, Delft, Netherlands

Septembre 2023

ISSN : 2741-8103

Laboratoire Aménagement Économie Transports  
MSH Lyon St-Etienne  
14, Avenue Berthelot  
F-69363 Lyon Cedex 07 France

- Avertissement** | Les Working Papers du LAET n'ont pas vocation à être une revue. En conséquent, ils ne sont pas dotés d'un comité éditorial et les propos n'engagent que leur(s) auteur(s) avec ou sans review.
- Sans review** | Ce WP n'a pas fait l'objet d'une review par ses pairs. Les propos n'engagent que son ou ses auteur(s).
- Avec review** | Ce WP a fait l'objet d'une review par ses pairs en guise d'amélioration du contenu et non de contrôle éditorial. Les propos n'engagent que son ou ses auteur(s).

# **La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?**

Christian DESMARIS<sup>a,c</sup>, Didier VAN DE VELDE<sup>b</sup>

*(a) LAET, Sciences Po Lyon, Lyon, France*

*(b) Faculty of Technology, Policy and Management, Delft University of Technology, Delft, Netherlands*

*(c) Contact : Christian Desmaris ; [christian.desmaris@sciencespo-lyon.fr](mailto:christian.desmaris@sciencespo-lyon.fr) ; LAET, MSH, 14 avenue Berthelot, 36365, Lyon, cedex 7, France.*

## **Résumé**

Depuis des décennies, dans la plupart des villes en France, la fourniture de services de transport public est assurée dans une logique de gestion déléguée, par une sous-traitance à des parties privées, utilisant l'appel d'offres comme mécanisme de sélection. Cependant, l'on observe dernièrement un basculement de la part de certaines villes, parfois de grande taille, qui optent pour une gestion directe, s'éloignant du modèle privé et concurrentiel au profit d'une gestion publique.

Notre étude répond à deux questions : Quel est l'ampleur de ce basculement ? Et comment le comprendre : quels sont les déclencheurs en cause et les motivations à l'œuvre ? La littérature sur ces questions est très peu abondante, partielle et datée.

La base de données que nous avons constituée nous permet d'attester que la remunicipalisation n'est plus un fait anecdotique en France. Nos entretiens révèlent que les motivations sont toujours composites et que les facteurs politiques sont prépondérants.

## **Mots clés**

Transports publics urbains ; Services publics locaux ; Remunicipalisation ; Rationalité politique ; Frontière privé/public ; Production interne ; France ; Gouvernement local

## 1. Introduction

La remunicipalisation de la gestion des services publics locaux est un phénomène observé dans de nombreux pays, notamment en Allemagne, France, États-Unis ou Espagne, et dans différents secteurs. Si en France le transport public urbain (TPU) est depuis longtemps un lieu de prédilection de la gestion déléguée, on observe dernièrement un mouvement de bascule de la part de certaines villes, qui souhaitent s'éloigner du modèle privé et concurrentiel et opter pour une gestion publique, sous forme de gestion directe. Plusieurs métropoles ont franchi le pas : Toulouse en 2006, Nice en 2013, Strasbourg en 2020, Grenoble en 2021, Montpellier en 2022. Ce mouvement interroge.

L'objet de notre étude est d'éclairer ce phénomène, et plus exactement de répondre à deux questions : Quel en est l'ampleur ? Et comment le comprendre : quels sont les déclencheurs en cause et les motivations à l'œuvre ?

La littérature sur la remunicipalisation des services publics locaux est vaste. Les questions de définition du terme, d'ampleur du phénomène (Albalade, Bel, Gradus, et al., 2021; Bönker et al., 2016; Clifton et al., 2021; Kishimoto et al., 2017; Weber et al., 2019) ou de ses explications (Cumbers & Becker, 2018; Gradus & Budding, 2020; Hefetz & Warner, 2004) sont aussi fréquemment abordées. La littérature suggère, le plus souvent, que le débat actuel oppose d'une part, une préférence politique en faveur de la gestion publique et, d'autre part, un certain pragmatisme des décideurs locaux visant à répondre aux besoins locaux au mieux, en fonction des contraintes budgétaires, des intérêts politiques et des pressions politiques (Becker et al., 2015; Bel & Fageda, 2007;; M. E. Warner, 2023). Le secteur de la distribution de l'eau a été principalement et initialement le plus investigué (Dubos & Martin, 2012; McDonald, 2018; Turri, 2022), ainsi que celui de l'énergie (Hall et al., 2013). Par contre, la littérature est peu abondante sur les questions de transports urbains où il n'existe que quelques rares études spécifiques, telles celles sur une région de Norvège (Leiren, 2014), les bus urbains à Shangai (Wang et al., 2018) ou encore Melbourne (Mees et al., 2006).

Sur la remunicipalisation de la gestion des réseaux de TPU en France, la littérature est à la fois peu abondante, partielle et datée. La seule étude approfondie (Domenach, 2015) vise un vaste questionnement (avantages et inconvénients des différents types de mode de gestion ; analyse des déterminants du choix des élus sur la base d'une dizaine de cas ; comparaison des performances économiques selon les modes de gestion). D'autres études déploient un questionnement plus restreint. L'UTP<sup>1</sup> publie annuellement une courte note faisant état de l'évolution du marché du transport urbain en France (hors Île de France), décomptant les appels d'offres et les changements de mode de gestion des réseaux de ses adhérents. Plusieurs articles ont investigué la palette de choix de mode de gestion dans les transports publics locaux et leurs avantages respectifs (Jourdan, 2012; Kalflèche, 2016; Laffitte, 2015; Pauliat, 2012), avec un focus particulier sur le statut de SPL (Société publique locale) et sur ses potentialités (CEREMA, 2020; Le Ruyet, 2017; Sia partners, 2014).

Notre recherche vient actualiser et approfondir l'analyse proposée par la littérature existante, en particulier celle d'O. Domenach, mais notre périmètre est différent, centré sur les seuls réseaux de TPU de France métropolitaine (hors Ile de France) et sur une période plus longue (1995-2022). Notre étude traitera de la décision d'une autorité organisatrice (AO) de transport ou de mobilités (dénomination depuis la LOM<sup>2</sup>) de passer d'une Gestion déléguée à une Gestion directe. Par gestion directe, nous entendons la gestion en régie (autonome ou EPIC) ou par une SPL et, par gestion déléguée, la gestion par une Société d'économie mixte (SEM) ou par un opérateur privé, sous forme de DSP (délégation de service public) ou de marché public.

Notre contribution est double. Méthodologique, dans le sens où nous proposons un cadre explicatif des déclencheurs et des motivations de ce basculement à partir d'une approche pluridisciplinaire, associant sciences économiques, politiques et juridiques. Empirique aussi, en approfondissant la connaissance de la dynamique contractuelle à l'œuvre dans les TPU en France, en proposant une quantification de cette remunicipalisation et en ouvrant à une compréhension plus fine des logiques avancées par les décideurs locaux, à partir d'études de cas de plusieurs villes de France ayant fait le choix de ce basculement.

---

<sup>1</sup> UTP : Union des Transports Publics et ferroviaires, syndicat professionnel des entreprises de transport public urbain de voyageurs.

<sup>2</sup> Loi 2019-1428 d'orientation des mobilités.

Notre approche se déroule en trois parties. La première partie résume les principales caractéristiques du contexte organisationnel et juridique du TPU en France. La seconde partie expose les données et les méthodologies, en particulier les deux matrices proposées et utilisées dans cette étude, celle des « déclencheurs » et celles des « motivations ». La troisième partie présente et discute nos résultats concernant nos deux questions, celle du combien et celles du pourquoi.

## **2. Spécificités du contexte organisationnel et juridique des TPU en France**

Pour interpréter correctement l'originalité et l'importance du phénomène de remunicipalisation du TPU en France, il importe de préciser les caractéristiques organisationnelles et juridiques particulières de ce secteur. Nous en soulignerons trois.

### **2.1. Une pluralité de modes de gestion dominée par la délégation de service public**

Les AO disposent de la liberté du choix de mode de gestion pour l'exploitation des services de transport ou de mobilité qu'elles organisent, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales (Art. 72 de la Constitution). Le Règlement européen « Obligation de Service Public » 1370/2007 (ROSP), qui encadre la passation des activités de service public de transport, reconnaît ce droit et fixe les conditions de son exercice. De fait, les collectivités locales disposent de deux possibilités : la gestion directe ou la gestion externalisée (ou déléguée).

Par gestion directe, la gestion et l'exploitation sont assurées par un service de la collectivité elle-même ou par un opérateur interne (au sens du ROSP). En pratique aujourd'hui en France, la gestion directe peut s'exercer essentiellement de deux manières :

- Les régies. Il existe plusieurs types de régies : « simple », « autonome » et « personnalisée » (Sia partners, 2014). La « régie simple » ne possède ni autonomie financière, ni personnalité juridique propre. Elle n'est qu'un service de la collectivité et n'est pas considérée comme un opérateur interne. La « régie autonome » bénéficie d'une autonomie financière totale, sans pour autant disposer d'une personnalité juridique propre. Elle est dotée d'un budget autonome et son conseil d'exploitation répond de sa gestion devant le maire et le conseil municipal. L'exemple le plus connu est la RATP. La « régie personnalisée » possède à la fois une pleine autonomie financière et une personnalité juridique propre. Elle peut passer des contrats, agir en justice et posséder des biens. Ces régies se présentent sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).
- Les sociétés publiques locales (SPL). Instaurée par la loi 2010-559 du 28 mai 2010, ces sociétés sont compétentes pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou tout autre activité d'intérêt général, pour le seul compte de leurs actionnaires et seulement sur le territoire des collectivités territoriales qui en sont membres. Ces sont des sociétés anonymes, à capital 100% public, détenues par des collectivités territoriales. Bien que fonctionnant sous droit privé, elles ne sont pas soumises à l'obligation de publicité et de mise en concurrence.

Dans le cas d'une gestion externalisée, l'exploitation du service de transport est confiée à un opérateur externe. La passation du contrat entre l'AO et le délégataire (privé ou public) s'opère nécessairement par une procédure de publicité, afin de garantir la mise en concurrence des candidats. Le contrat est soit une concession de service public, telle une DSP, soit un marché public.

En France, la gestion externalisée des services publics locaux s'est historiquement développée principalement sous forme de DSP, qui reste de très loin le mode de gestion dominant. Le CEREMA (Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement), organisme officiel, indique que 90% environ des réseaux urbains sont en gestion déléguée (CEREMA, 2020). L'UTP atteste que 85% des 154 réseaux urbains (hors Ile de France) adhérents, sont début 2021, en gestion déléguée (UTP, 2021).

### **2.2. Un financement majoritairement public, et de plus en plus, mais désormais sous tension**

En France, les TPU bénéficient d'un financement public prédominant. Ce modèle, désormais largement sous tension, doit se renouveler.

Les TPU en France sont financés, hors emprunts, par trois grandes ressources : les recettes commerciales, le versement transport et la contribution des institutions publiques. La première source correspond principalement aux recettes tarifaires (vente de billets et d'abonnements). La seconde est abondée par un impôt local, le versement transport [VT] (dit « versement mobilité » depuis la LOM), mis en place par décision de l'autorité organisatrice, et payé par les employeurs privés et publics employant au moins 11 salariés dans un territoire où existe un TPU. Le financement des TPU en France doit beaucoup au VT pour deux raisons, l'augmentation de son taux et l'extension géographique de son périmètre, qui va largement contribuer à la dynamique de constitution des intercommunalités. Enfin, la troisième source de financement provient de la contribution budgétaire des institutions publiques, à savoir les communes ou les regroupements de communes, les départements, les régions, l'État, voire l'Union européenne selon les cas (Guelton & Poinso, 2020).

Si la part respective de ces trois sources varie selon la taille du réseau et du ressort territorial, le financement public des TPU, au sens large (contributions publiques + VT), est en France partout prédominant : de 80% environ pour les grands réseaux, à 90% pour les plus petits, en 2015. L'Île de France (IdF) fait exception avec une fraction assumée par les usagers plus importante, de 38% (CGDD, 2018). La part du versement transport est partout considérable : 46% pour les réseaux de 50-100 000 habitants, 60% pour les grands réseaux sans tramways ni métro et, 40% en IdF en 2015 (CGDD, 2018). Cette part du versement transport a tendance néanmoins à se réduire ; son montant augmentant moins vite que celui des contributions publiques, de plus en plus sollicitées pour équilibrer les finances des TPU.

En France, depuis le milieu des années 1990, l'équation financière des TPU est rentrée dans une zone de tension, les coûts d'exploitation progressant plus rapidement que les recettes commerciales (Bouf & Faivre d'Arcier, 2015). Il en résulte une dégradation du taux de couverture des coûts d'exploitation par les recettes commerciales, qui est passé de 31% en 2000, à 18% en 2015, dans les réseaux de 50 à 100 000 habitants ; de 33 % à 18 % dans les réseaux sans métro ou tramway ; et de 37 % à 32 % dans les réseaux équipés de tramways ou métro (CGDD, 2018).

### **2.3. La concurrence : une obligation légale, mais une pratique insatisfaisante**

En France, la réglementation de la concurrence des TPU s'inscrit dans une dynamique ouverte par la loi Sapin et finalisée par le règlement dit OSP. La loi Sapin (1993) a introduit une première obligation de mise en concurrence. La DSP s'impose alors comme le modèle de gestion « naturel », la régie devenant une sorte d'archaïsme (Domenach, 2015). Une nouvelle étape est introduite par le Règlement européen sur les Obligations de Service Public dans le transport de voyageurs (ROSP, 1370/2007). Si ce texte réaffirme l'objectif initial de la politique européenne des transports publics de développement de la concurrence, il réglemente les situations où les États peuvent imposer des obligations de service public, ainsi que les circonstances dérogatoires permettant le recours à la gestion directe, sans mise en concurrence (Dubos & Martin, 2012). Le règlement reconnaît le droit des collectivités locales à réaliser les services elles-mêmes ou au moyen d'un opérateur (alors cantonné géographiquement au territoire de l'autorité), sur lequel elles exercent un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. Le règlement n'impose pas que l'opérateur soit public ou privé et spécifie aussi des modalités de contrôle de la performance des contrats attribués.

Pour autant, en France, les TPU présentent structurellement une faible intensité concurrentielle. Ce secteur demeure marqué par une logique de marché oligopolistique. Cette caractéristique est bien documentée, tant dans la littérature professionnelle, que juridique ou économique.

Relevons d'abord, qu'en pratique, la concurrence va être relativement lente à s'exercer. Elle ne sera effective dans les TPU qu'à partir des années 2000, soit 7 ans après la loi Sapin. La perte du réseau de Bordeaux par Véolia Transport au profit de Keolis en 2008 marque ici un tournant, illustrant que même les grands réseaux peuvent changer d'opérateurs (Domenach, 2015).

Ensuite, soulignons une intervention remarquable des autorités de la concurrence. En juillet 2005, le Conseil de la concurrence, a condamné les principaux opérateurs français de transport en commun d'alors, Véolia, Transdev et Keolis, pour ententes illicites. L'enquête (période 1994-1999) révéla, qu'à

« l'occasion des appels d'offres [...], ces entreprises ne se font jamais concurrence »<sup>3</sup>. Les trois groupes, qui se partageaient la majeure partie du marché français, n'étant quasiment jamais simultanément candidats lors du renouvellement d'un appel d'offres, du fait la plupart du temps, des « pactes de non-agression » conclus entre eux. « Sous l'égide du cartel, les entreprises pouvaient aussi s'échanger des marchés lorsqu'elles trouvaient à cet échange un avantage objectif pour leurs propres intérêts ou encore se répartir le marché par le moyen de la sous-traitance. Ces pratiques anticoncurrentielles ont permis à ces entreprises d'imposer leur prix aux collectivités territoriales, lesquelles ont été, de ce fait, amenées à supporter dans le cadre de la concession de leurs réseaux de transport, des charges plus élevées que celles qui auraient résulté d'un fonctionnement concurrentiel de ces marchés. »<sup>4</sup>

Par ailleurs, la littérature économique, par plusieurs études convergentes, conclue elle aussi à un faible impact des procédures d'attribution concurrentielle en France (Yvrande-Billon, 2006a, 2009a). Baumstark et alii. (2005) observent que « les changements de délégataire lors des renouvellements de contrat de délégation sont l'exception plutôt que la règle. Entre 1995 et 2002, seuls 15% des contrats remis aux enchères ont donné lieu à un changement d'opérateur ». Yvrande-Billon (2006a) souligne que la loi Sapin n'a eu qu'un impact positif faible et provisoire sur le nombre de soumissionnaires. Ce dernier reste faible : en 2000-2001, 50% des appels d'offres urbains de l'année s'opéraient avec un seul candidat, soit 1,78 candidats par appel d'offres, contre 1,33 avant 1993. Pour Yvrande-Billon (2006a), ces deux résultats s'expliquent notamment par l'accroissement de la taille des réseaux et par le mouvement de concentration des opérateurs observés en France depuis les années 1980 (Allain, 1999). Cette grande stabilité des opérateurs de transports urbains en place est confirmée par des données plus récentes de l'UTP sur les membres de son réseau : « sur l'ensemble des appels d'offres passés sur le marché français depuis 2005, 26% ont été l'occasion d'un changement d'opérateur (soit 76 réseaux sur 271 appels d'offres et ce quelle que soit leur taille) » (UTP, 2022). De fait, dans 74% des cas, l'opérateur en place se trouve être renouvelé en France sur la période 2005-2021. Bouf et Faivre d'Arcier (2015) relèvent que l'organisation même des appels d'offres en France, traditionnellement basée sur l'intégralité du réseau, et non sur un allotissement (comme dans nombre d'autres pays), conduisait naturellement à leur grande complexité et opacité, et au final, à une faible efficacité de cette procédure.

Ces particularités du modèle français d'attribution des contrats de TPU semblent notamment se traduire par des conséquences défavorables en termes de coûts opérationnels, au regard d'autres modèles, tel celui de Londres (Amaral et al., 2009).

Enfin, même si aucune étude ou publication officielle récente ne recense le degré de concentration du marché du transport urbain en France, ce dernier se limite pour l'essentiel à un oligopole entre trois opérateurs nationaux (Transdev, Keolis et RATPdev), à peine contesté par la présence d'opérateurs étrangers (Vectalia France ; CarPostal, racheté par Keolis en 2019) ou de regroupements d'entreprises indépendantes, dont le plus importants est le groupe Réunir.

### **3. Méthodologie et données**

Nous distinguons les méthodes et les données sollicitées en fonction de nos deux questions, celle du « combien » et celle du « pourquoi ».

#### **3.1. Constituer une base de données quantitative unique et exhaustive**

L'absence de données officielles exhaustives sur longue période complique la quantification du phénomène de remunicipalisation. Nous avons dû constituer notre propre base de données, à partir de la compilation de diverses sources. La base de données transmise par le CEREMA, sous restrictions de confidentialité (CEREMA et al., 2016), couvre la période la plus longue, 1995 à 2015, et le plus grand nombre de réseaux, 231 en 2015. Mais cette source n'a pas donné lieu à réactualisation depuis. Depuis 2005, l'UTP propose une publication annuelle, « La concurrence dans les transports urbains » (UTP, 2021). Mais cette source est partielle, ne couvrant que les membres de l'UTP, lesquels varient d'année en année. Les Atlas de l'Institut de la gestion déléguée (IGD) couvrent 60 réseaux en 2012, 156 en 2014,

---

<sup>3</sup> Conseil de la concurrence. Décision n° 05-D-38 du 5 juillet 2005 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs.

<sup>4</sup> Communiqué de presse du Conseil de la concurrence du 7 juillet 2005. <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/7-juillet-2005-transport-public-de-voyageurs>



et 210 en 2019 (IGD, 2013, 2015, 2019). Le site de l'association AGIR Transport, qui regroupe des collectivités et des transporteurs indépendants, concerne 54 réseaux au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Nous avons complété ces sources par celle du CEREMA (2021) sur les Ressorts territoriaux, pour identifier les autorités organisatrices de la mobilité et préciser leur composition en termes de population, de nombre de communes et de statut administratif. Enfin, pour les données économiques et financières des réseaux, nous avons eu recours aux Chiffres clés du transport publics (UTP, 2021).

### **3.2. Proposer une méthodologie d'analyse des déclencheurs et motivations**

Décrypter les déclencheurs et les motivations à l'œuvre dans les décisions de basculement nous a amené à proposer une démarche comportant 5 étapes principales :

#### *(1) Élaborer une grille d'interprétation des déclencheurs et des motivations*

Nous supposons nécessaire de distinguer deux aspects de la décision de remunicipalisation, celui des déclencheurs et celui des motivations.

Par « déclencheurs », nous entendons des éléments, des stimulus ou des événements qui constituent des conditions favorables, voire nécessaires, mais non suffisantes, pour déclencher ces migrations. Nous retiendrons notamment la fin de contrat avec le délégataire en place, l'élection d'une nouvelle municipalité, l'absence de concurrence suffisante lors de la consultation, la réorganisation du périmètre de l'AO, l'arrivée d'une réglementation plus favorable, etc...

Par « motivations », nous évoquerons les rationalités affichées par les élus locaux pour qualifier et justifier leur décision. Les raisons de ces basculements sont *a priori* multiples (Domenach, 2015).

La littérature académique des explications de la décision publique est extrêmement vaste, faisant appel à des théories économiques aussi diverses que celles du Public Choice (bureaucratie), du néo-institutionnalisme (coûts de transaction), des droits de propriété (contrat incomplet) ou pragmatiques (recherche d'efficacité et de qualité de service), mais aussi aux sciences politiques ou juridiques. Face à ce constat, nous faisons l'hypothèse d'absence de théorie générale explicative de la décision publique locale et proposons, à la suite de plusieurs auteurs (Bel & Fageda, 2007, 2017; Hefetz & Warner, 2007; Levin & Tadelis, 2010; Wassenaar et al., 2013), une approche empirique particulière de la décision publique locale.

Sur cette base, nous proposons une « Matrice des déclencheurs » (Fig. 5) et une « Matrice des motivations » (Fig. 6). La construction de ces deux matrices s'est effectuée progressivement, par « triangulation » entre trois sources : les résultats d'entretiens conduits sur cette question en France, par O. Domenach (2015), par AGIR (2018) et par nous-mêmes ; les hypothèses formulées lors de notre travail antérieur (Van de Velde et al., 2019) et les attendus de la littérature académique sur la décision publique (locale) en matière contractuelle. Nous avons opéré par itération pour déterminer la liste finale des items à retenir, commençant par les tester sur quelques interviews, et complétant notre grille par la suite.

Notre « Matrice des motivations » est fondée sur une liste de 16 items, regroupés en trois familles de rationalités : 1) « Politiques » (préférences idéologiques ; stratégie politique locale ; maîtrise des leviers de la politique de mobilité) ; 2) « Économiques » (manque d'efficacité ou d'efficacité de la gestion privée) et 3) « Transactionnelles » (coûts des procédures de passation, de contrôle et d'évolution des contrats ; difficultés de gestion contractuelle avec le partenaire privé).

Nous avons également donné une consistance théorique à notre « Matrice des motivations » par un appel à la littérature académique, des sciences économiques, politiques et juridiques (colonne « Concepts théoriques » et « Littérature », sur le modèle de l'étude de Wassenaar et al. (2013) (Fig.1).

Fig. 1. Fondements théoriques de la Matrice des motivations en faveur de la remunicipalisation des TPU

|    | Types de motivation   | Littérature   |
|----|---|---|
|    | <b>Motivations politiques</b>   |   |
| 0  | Ecrire un nouvel équilibre politique local  | (Hefetz & Warner, 2004)<br>(Leloup et al., 2005)  |
| 1  | Raccourcir et fiabiliser la chaîne décisionnelle  | (AGIR, 2018)<br>(Christensen et al., 2007)  |
| 2  | Répondre plus efficacement et plus globalement aux enjeux de mobilité du territoire       | (Levin & Tadelis, 2010)<br>(Leloup et al., 2005)  |
| 3  | Accompagner la maîtrise de l'ensemble leviers d'une politique de transport et de mobilité | (AGIR, 2018)  |
| 4  | Valoriser une orientation politique en faveur de la gestion publique                      | (Christensen et al., 2007) ; (Stein, 1990)<br>(Kalt & Zupan, 1984) ; (Moldenaes & Torsteinsen, 2017) ; (Le Squeren, 2016) ; (Sundell & Lapuente, 2012) ;<br>(Bel & Fageda, 2007) ; (Leiren, 2014) |
|    | <b>Motivations économiques</b>  |   |
| 5  | Gagner en performances productives, économiques et financières                            | (AGIR, 2018) ; (Bel & Fageda, 2007) ; (Kim & Warner, 2021)<br>(Warner, 2008) ; (Warner, 2023)   |
| 6  | Gagner en performances commerciales   | (AGIR, 2018)  |
| 7  | Gagner en performances de qualité du service  | (Levin & Tadelis, 2010) ; (AGIR, 2018)  |
|    | <b>Motivations transactionnelles</b>  |   |
| 8  | Supprimer les coûts de procédures de mise en concurrence                                  | (Baumstark et al., 2005) ; (Yvrande-Billon, 2006b) ; (Yvrande-Billon, 2009b) ; (Bouf & Favre d'Arcier, 2015)  |
| 9  | Augmenter la transparence et contrôle de l'AO sur l'exploitant                            | (Williamson, 1999)  |
| 10 | Supprimer les tensions / désaccords entre exploitant et AOTM                              | (Hefetz & Warner, 2004) ; (Levin & Tadelis, 2010) ;<br>(Jensen & Meckling, 1976)  |
| 11 | Faire évoluer le contrat vers les attentes de l'AOTM                                      | (Levin & Tadelis, 2010) ; (Tadelis, 2002) ;   |
| 12 | Supprimer les contentieux liés aux procédures de DSP ou de marché public                  | (Williamson, 1996) ; (Sia partners, 2014)   |
| 13 | Bon retour d'expérience de la gestion publique d'autres SPL                               | (Pierson, 2000) ; (AGIR, 2017) ; (CEREMA, 2020) ; (EPL & AdCF, 2014) ; (Le Ruyet, 2017) ; (Sia partners, 2014)  |
|    | <b>Autres motivations</b>   |   |
| 14 | Elargir périmètre AOTM  | (Leiren, 2014)  |
| 15 | Besoin de partenaires SPL   | (AGIR, 2018) ; (EPL & AdCF, 2014)   |
| 16 | Autres (A préciser)   |   |

### (2) Réaliser des entretiens d'acteurs

Nous avons travaillé sur un échantillon de 13 villes qui ont donné lieu à un ou plusieurs entretiens semi-directifs d'un acteur clé. Ces villes ont été choisies pour être les plus représentatives de l'ensemble de la population, en termes de taille de population, de date de la décision, de statut juridique choisi, de trajectoire de basculement (chemin long ou court). Suivant la segmentation des réseaux établie par l'UTP, sur la base de la taille de population, notre échantillon est ainsi composé de :

- 5 villes de plus de 250 000 habitants : Clermont-Ferrand (régie, 2013), Grenoble (SPL, 2021), Montpellier (SPL, 2022), Nice (régie, 2013) et Toulouse (régie, 2006).
- 7 villes de 100 000 à 250 000 habitants : Annecy (SPL, 2016), Angoulême-Cognac (SPL, 2018), Chartres (SPL, 2015), Périgueux (régie, 2013), Saint-Brieuc (SPL, 2013), Saint-Nazaire (SPL, 2012) et Thionville (SPL, 2014).
- 1 ville de moins de 100 000 habitants : Aurillac (SPL, 2014).

### (3) Obtenir des éléments sur chaque ville

Pour préparer nos entretiens, nous avons constitué un dossier documentaire sur chaque ville comprenant la communication faite et les débats entourant la décision de remunicipalisation, puis élaboré une fiche d'identité pour chaque ville (caractéristiques administratives, politiques et du réseau). Pour mettre en perspective les propos recueillis, nous avons consulté les rapports des chambres régionales de comptes (CRC) portant soit sur l'exploitant, soit sur l'AO.

### (4) Coder les informations obtenues dans les deux grilles d'interprétation

Un codage a ensuite été utilisé pour compter le nombre « d'occurrence » de chaque item, tant pour les déclencheurs (Fig. 5, ci-dessous) que pour les motivations (Fig. 6, ci-dessous). Ce codage permet d'obtenir une hiérarchie des items par ville et pour tout l'échantillon. Il permet aussi de croiser les données issues des deux grilles.

#### (5) *Élaborer une Fiche de synthèse par ville*

La dernière étape a consisté à mettre en forme toutes les informations recueillies par un rédactionnel sous forme d'une fiche de synthèse par ville.

## **4. Résultats. Combien et pourquoi ?**

### **4.1. Quantifier le basculement vers la gestion publique**

Nous viserons ici à quantifier les cas de remunicipalisation et la cinématique de basculement et à préciser les types de basculement observés.

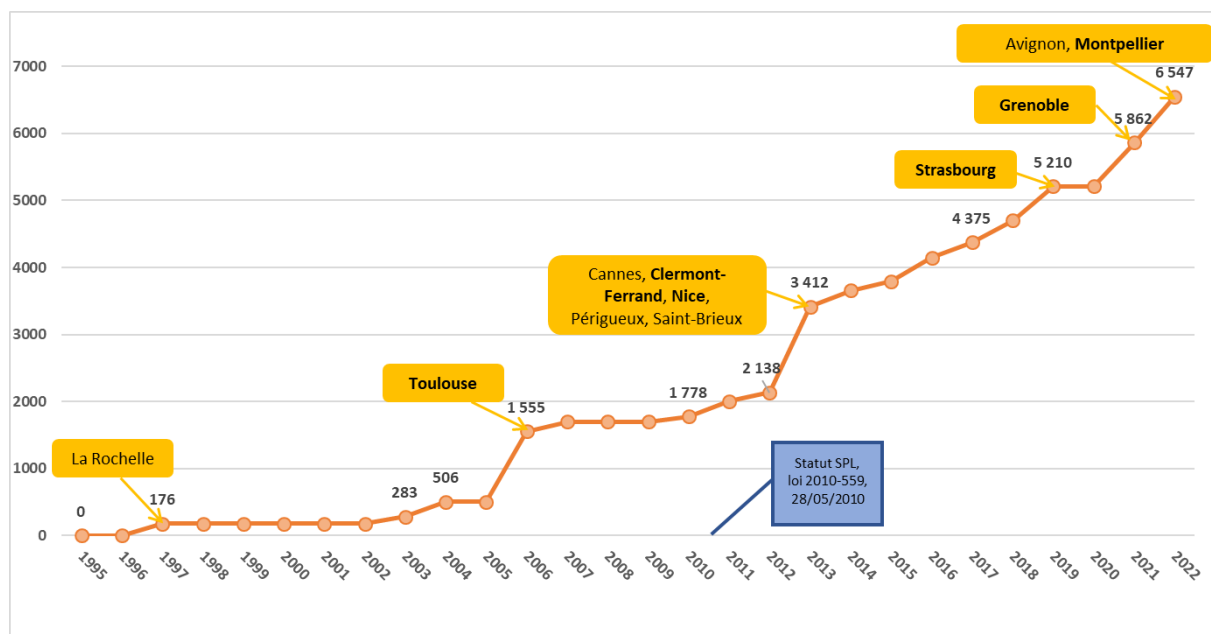
#### **4.1.1. Un phénomène de remunicipalisation qui s'accélère et impacte une population croissante, notamment des métropoles**

Nous enregistrons 29 cas de basculements sur la période 1995 – mi-2022, soit 1,04 cas par an en moyenne. Les mouvements inverses existent, mais sont très rares (Saint-Malo et Beaune). Il existe aussi un cas de va-et-vient (Thionville) qui, d'une certaine mesure, illustre les limites de la remunicipalisation.

Plusieurs commentaires s'imposent.

- La remunicipalisation qui était un mouvement exceptionnel avant 2012 en France est une dynamique qui, en nombre de réseaux concernés, s'amplifie depuis (Fig. 3). De 1995 à 2011, on compte seulement 7 remunicipalisations et une seule, La Rochelle, entre 1995 et 2002. Depuis 2012 le mouvement s'amplifie, avec 23 des 29 basculements identifiés, soit 2,1 basculements par an, contre 0,4 par an avant 2012. Cette amplification et intensification attestent d'une rupture par rapport à plusieurs décennies de domination sans conteste de la gestion privée.
- La remunicipalisation des TPU en France représente encore une faible proportion du nombre total de réseaux. Sur les 335 AO (hors IdF et DOM-TOM) recensée par le CEREMA au 1er janvier 2021, la remunicipalisation représente 8,7% du stock actuel de réseaux de TPU en France.
- Si l'ampleur du mouvement reste assez marginale au regard du nombre de réseaux, elle revêt une bien plus grande importance en termes de population concernée. Les populations des AO concernées par un basculement privé/public représentent un total de 6,5 millions d'habitants (Fig. 2), sur les 34,95 millions d'habitants des AO de France métropolitaine hors IdF, soit 18,9% de cette population (CEREMA, 2021). Sous cet angle, l'amplification de la remunicipalisation est manifeste, en particulier du fait du basculement récent de plusieurs métropoles (Fig. 2). Sur les 22 métropoles françaises, 6 ont connu une remunicipalisation, soit 27% d'entre elles. Avec Paris et Marseille, historiquement en gestion publique, 8 métropoles françaises, sont concernées par la (re)municipalisation, soit 36%.
- La gestion publique des TPU en France est un phénomène plus ancien et plus important que les actuelles remunicipalisations : 55 opérateurs internes de PTU sont recensés par AGIR en juillet 2022.

Fig. 2. Population totale (en milliers) en 2018 des villes concernées par un "basculement" en France 1995-2022



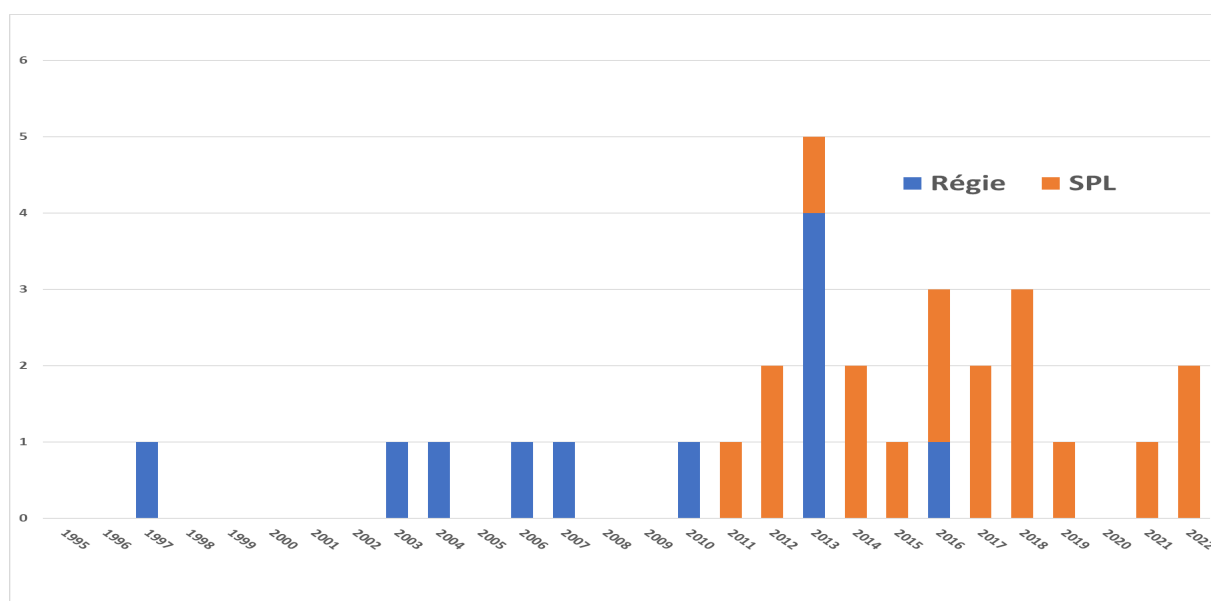
Source. A partir de CEREMA (2021). En gras, les métropoles.

#### 4.1.2. Une prédominance des SPL sur les régies et des glissements vers la gestion publique plus que des ruptures avec la gestion privée

Il nous importe ici d'éclairer deux aspects de la remunicipalisation.

Le premier, le choix du statut retenu par l'AO dans la palette des choix possibles (régie, EPIC, SPL). Très clairement, le choix du statut de SPL l'emporte massivement sur celui plus traditionnel de la régie. Sur 29 basculements, la régie et les EPIC sont retenus 11 fois et la SPL est choisie 18 fois. L'année 2013 regroupe la plupart des dernières créations de régies, avec Cannes, Nice, Clermont-Ferrand et Périgueux. La dernière création de régie date de 2016, avec Abbeville. Depuis la création du statut de SPL en mai 2010 (loi 2010-559), 78% des remunicipalisations sont des SPL. Ainsi sur 23 basculements enregistrés depuis 2010, 18 AO ont fait le choix d'une SPL et seulement 5 en faveur d'une régie ou d'un EPIC (Fig. 3). Le régime de la SPL rencontre manifestement la faveur des élus locaux.

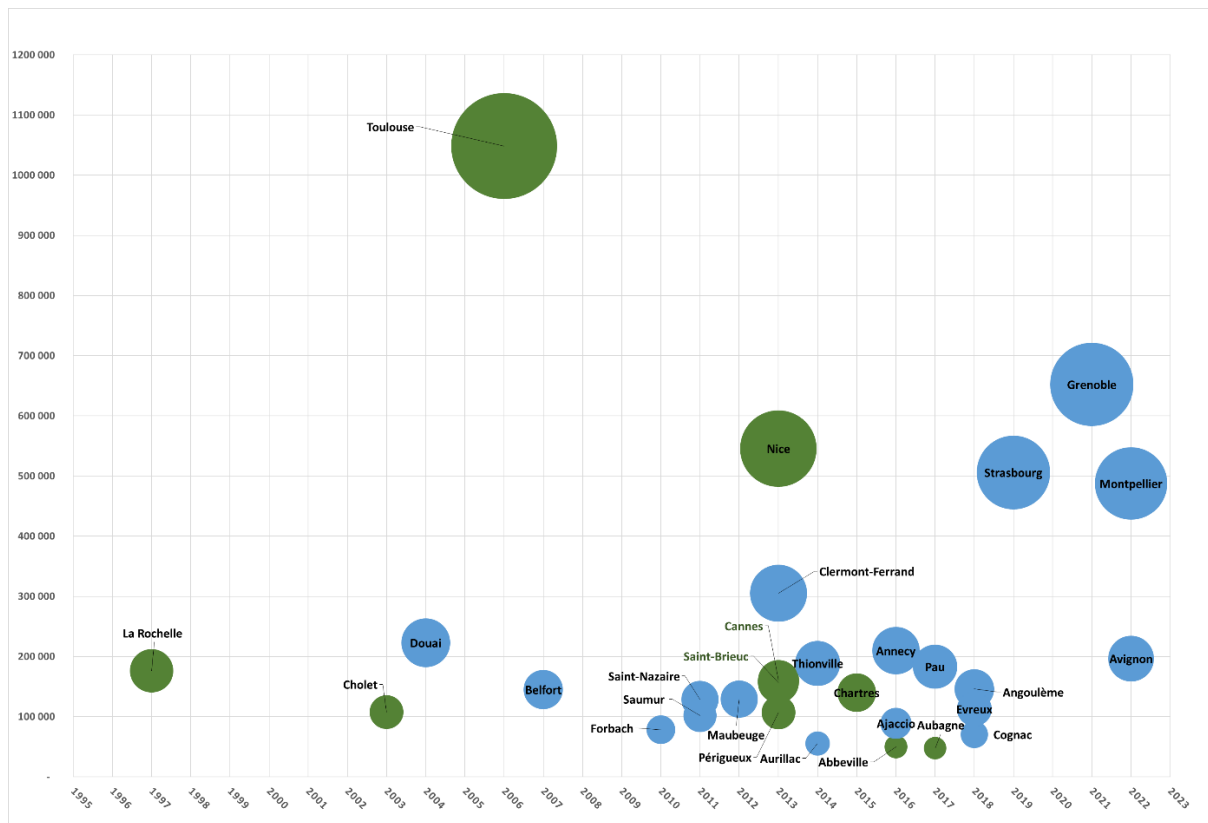
Fig. 3. Nombre annuel et répartition des « basculements » selon le statut public choisi (Régie et SPL)



Source : A partir de données d'AGIR, CERTU, CEREMA, IGD, UTP.

Le second, la nature de la trajectoire de transformation du mode de gestion. S'agit-il d'un « chemin court », traduisant le passage d'une structure semi-publique (SEM)<sup>5</sup> à une gestion totalement publique (SPL ou régie), ou d'un « chemin long » traduisant un basculement du privé « pur » vers une gestion totalement publique ? Sur 29 basculements, 20 sont des passages de SEM à une gestion publique et 10 sont des basculements du « privé pur » à une gestion publique (Fig. 4). La remunicipalisation des TPU en France est le plus souvent un « chemin court », faisant évoluer le mode de gestion des TPU d'une logique semi-publique à une gestion totalement publique, et moins une rupture du privé en faveur du public.

Fig. 4. Nombre de "basculement pur" en France selon la taille de la ville et l'année



En bleu : basculement Semi-public / Public ; En vert : Privé pur / Public.

<sup>5</sup> Une SEM (société d'économie mixte) est une société anonyme à participation publique majoritaire (51 % à 85 %), mais qui est soumise au droit des marchés publics (mise en concurrence).

## 4.2. Expliquer le basculement vers la gestion publique

Si les motifs de municipalisation du service de transport urbain sont complexes et nombreux, leurs déclencheurs, c'est à dire les opportunités de réaliser ce basculement, sont plus simples.

### 4.2.1. Le contexte de déclenchement de la décision

Que dire des faits qui vont constituer un déclencheur, c'est à dire une condition favorable à un changement du mode de gestion ? (Fig. 5). La pondération des items retenus a été faite par observation.

Fig. 5. Pourcentage de villes concernées par chaque motif de déclencheur

| Code | Déclencheurs  | Pourcentage de villes concernées |
|------|---|----------------------------------|
| D1   | Fin de contrat avec l'opérateur en place                                      | 84,6                             |
| D2   | Election municipale proche  | 30,8                             |
| D3   | Changement de majorité politique suite à une élection                         | 23,1                             |
| D4   | Absence de concurrence suffisante lors de la consultation de l'appel d'offres | 23,1                             |
| D5   | Problèmes de résultats d'exploitation   | 23,1                             |
| D6   | Difficultés dans la relation avec l'opérateur en place                        | 23,1                             |
| D7   | Modification importante du réseau   | 61,5                             |
| D8   | Modification importante du périmètre de l'AOMT                                | 23,1                             |
| D9   | Mise à profit disposition juridique (statut SPL)                              | 46,2                             |
| D10  | Autres (A préciser)   | 15,4                             |

Certains items peuvent à la fois se présenter comme « déclencheurs » et comme « motivations ». Par exemple, « Modification importante du périmètre de l'AOMT » (D8) et « Elargi le périmètre de l'AOTM » (E14). Une modification importante du périmètre de l'AO peut avoir une cause exogène, qui résulterait d'une modification de la législation concernant les périmètres des collectivités locales, et constituerait un « déclencheur », dans le sens où ce fait amène à reconsidérer le mode de gestion. « Elargir le périmètre de l'AOTM » peut constituer également une motivation à un basculement, par le fait que le statut public, en particulier celui de SPL, est facilitant pour la mise en œuvre de la politique de mobilité sur ce périmètre élargi.

Le premier déclencheur, loin devant tous les autres, est la « fin de contrat avec l'exploitant ». Ce motif concerne presque toutes les décisions de remunicipalisation des villes étudiées. Ce résultat est attendu et bien établi en littérature (Bel et Fageda, 2007; Albalade, Bel, & Reeves, 2021). Il est évidemment plus commode de changer de mode de gouvernance lors de la période de renouvellement du contrat. Cette période est également propice à une réflexion par l'AO sur ses objectifs, moyens et rôle dans la gestion de l'exploitation (CEREMA, 2020).

Le second déclencheur d'une décision de remunicipalisation est une situation où une « modification importante du réseau » est envisagée (61% des villes). On pourrait associer à ce motif, celui de « changement de périmètre de l'AO » (23% des villes).

Le troisième déclencheur tient à la mise à profit d'une disposition juridique, le statut de SPL, qui concerne 46% des villes de l'échantillon, et même 50% des villes pour lesquelles cette disposition existait. Cette législation est perçue par les élus comme facilitant la remunicipalisation, pour de multiples raisons (AGIR, 2018; CEREMA, 2020). La première, la SPL est simple de mise en place et autorise une gouvernance resserrée et perçue comme plus efficace. En effet, une SPL ne comporte que des actionnaires publics, des collectivités territoriales, à la différence d'une SEM qui doit comporter un pourcentage d'actionnaire privé. En outre, deux actionnaires suffisent, alors qu'il doit y en avoir 7 *a minima* pour une SEM. Ces propriétés sont facilitantes en écho avec la volonté affirmée de raccourcir la chaîne décisionnelle et de promouvoir une gouvernance des transports sur un mode coopératif entre collectivités territoriales (Le Ruyet, 2017). La seconde, la SPL est une réponse aux situations d'absence totale ou significative de concurrence sur un territoire, car à la différence des DSP et des SEM, elle échappe à l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution des contrats (AGIR, 2017). Troisièmement, certains acteurs militent et accompagnent des élus pour promouvoir le passage en SPL (AGIR, 2017; 2018).

Les autres items retenus comme déclencheurs interviennent, mais de manière bien moins présente. Dans 30% des villes, le basculement a lieu à l'occasion d'une « élection municipale proche » (dans les 2 ans) et, dans presque 25% des villes, lors d'un « changement de majorité politique suite à une élection municipale ». Ces circonstances sont un contexte favorable pour amener le politique à reconsidérer son mode de gestion. L'« insatisfaction avec l'opérateur en place », en particulier de la relation avec lui, est indiquée par 30% des villes. L'« absence de concurrence suffisante lors de la consultation de l'appel d'offres » concerne 23% des villes étudiées. Ces deux déclencheurs sont en pratique le plus souvent liés (CEREMA, 2020).

#### 4.2.2. *Les motivations des élus*

Commençons par une remarque. Les motivations interférant dans un choix d'une ville donnée sont toujours plurielles et composites. Une même décision est redevable de plusieurs déterminants et de plusieurs registres ou « familles » de déterminants. Par exemple, à Montpellier, le passage en SPL s'explique d'abord par des motivations « politiques », de mise au cœur de l'agenda politique de la nouvelle municipalité des questions de mobilité, du fait de leur volonté d'aller vers la gratuité du réseau. A ces facteurs politiques se rajoutent des motivations « économiques », de recherche de report modal et d'accroissement de la fréquentation du réseau. Les motifs « transactionnels » importent également dans cette décision du fait d'une situation de faible intensité concurrentielle.

Les résultats de notre analyse des motivations des élus optant pour un basculement sont exprimés par la figure 6. La 3<sup>o</sup> colonne exprime les 16 items possibles, répartis en trois familles « politiques » (E0 à E4), « économiques » (E5 à E7) et « transactionnels et organisationnels » (E8 à E12) (colonne 1). La 4<sup>o</sup> colonne témoigne du nombre de villes concernées par chaque item ; la suivante, le pourcentage de villes calculées sur les 13 de notre échantillon. La 6<sup>o</sup> colonne exprime le nombre d'occurrences de chaque item. Le nombre d'occurrence, pour un item donné, est la somme, pour toutes les villes concernées, du poids estimé de cet item dans le discours des élus. Le poids est codé de 0 à 3. Ainsi, l'item E0 est cité dans une seule ville, avec un poids élevé, de 3. Ou encore, l'item E2 est cité dans 10 villes, avec un poids moyen élevé, de 2,6. La 7<sup>o</sup> colonne mentionne le nombre d'occurrence par chacune des 3 familles de motivations. La 8<sup>o</sup> illustre l'importance relative de chacune des familles de motivations.

Ainsi, toutes villes confondues, les facteurs « politiques » sont prédominants, avec 40% des motivations (78 occurrences), devant les items « économiques », 27% des motivations (52 occurrences) ou d'ordre « transactionnel et organisationnel », avec 25% des motivations également (49 occurrences) et des motifs divers, pour 9% des cas. Il importe de préciser ce second résultat à partir de la distribution plus fine des 16 items sollicités par notre matrice d'étude des motivations (Fig. 6).

Fig. 6. Importance des types de motivations des élus pour un « basculement » dans les TPU en France

|   | Code         |  | Nombre de villes | % nombre de villes | Nombre d'occurrences | Somme des occurrences / famille | Pourcentage des occurrences / famille |
|---|--------------|--|------------------|--------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Politiques                              | E0           | Ecrire un nouvel équilibre politique local   | 1                | 7,7                | 3                    | 78                              | 39,6                                  |
|   | E1           | Raccourcir et fiabiliser la chaîne décisionnelle   | 8                | 61,5               | 19                   |                                 |                                       |
|   | E2           | Répondre plus efficacement et plus globalement aux enjeux de mobilité du territoire              | 10               | 76,9               | 26                   |                                 |                                       |
|   | E3           | Accompagner la maîtrise de l'ensemble des leviers d'une politique de transport et de mobilité    | 6                | 46,2               | 13                   |                                 |                                       |
|   | E4           | Valoriser une orientation politique en faveur de la gestion publique                             | 7                | 53,8               | 17                   |                                 |                                       |
| Economiques                             | E5           | Gagner en performances productives, économiques et financières (productivité, coûts, subvention) | 9                | 69,2               | 18                   | 52                              | 26,4                                  |
|   | E6           | Gagner en performances commerciales (dynamisme commerciale, recettes et fréquentation)           | 8                | 61,5               | 18                   |                                 |                                       |
|   | E7           | Gagner en performances de qualité du service   | 7                | 53,8               | 16                   |                                 |                                       |
| Transactionnelles et organisationnelles | E8           | Supprimer les coûts de procédures de mise en concurrence   | 8                | 61,5               | 21                   | 49                              | 24,9                                  |
|   | E9           | Augmenter la transparence et contrôle de l'AOTM sur l'exploitant                                 | 5                | 38,5               | 10                   |                                 |                                       |
|   | E10          | Supprimer les tensions / désaccords entre exploitant et AOTM                                     | 4                | 30,8               | 8                    |                                 |                                       |
|   | E11          | Faire évoluer le contrat vers les attentes de l'AOTM   | 3                | 23,1               | 7                    |                                 |                                       |
|   | E12          | Supprimer les contentieux liés aux procédures de DSP ou de marché public                         | 1                | 7,7                | 3                    |                                 |                                       |
| Autres                                  | E13          | Mettre à profit bon retour d'expérience de la gestion publique d'autres SPL                      | 3                | 23,1               | 7                    | 18                              | 9,1                                   |
|   | E14          | Élargir le périmètre de l'AOMT   | 3                | 23,1               | 9                    |                                 |                                       |
|   | E15          | Besoin de partenaires pour constituer une SPL  | 1                | 7,7                | 1                    |                                 |                                       |
|   | E16          | Autres (A préciser)  | 1                | 7,7                | 1                    |                                 |                                       |
|   | <b>Total</b> |  |                  |                    | <b>197</b>           | <b>197</b>                      | <b>100,0</b>                          |

Les motivations des élus locaux sont le plus souvent d'abord de type « politique ». Dans cet ensemble de motifs politiques, trois sous-ensembles de motivations se distinguent : la volonté des élus de « répondre plus efficacement et plus globalement aux enjeux de mobilité du territoire » (E2), puis « raccourcir et fiabiliser la chaîne décisionnelle » (E1), dans un contexte où il importe que les décideurs politiques puissent « maîtriser l'ensemble des leviers de leur politique de transport et de mobilité » (E3). Ces facteurs vont encore probablement gagner en importance auprès des élus du fait des dispositions législatives prévues par la LOM (2019), qui fait disparaître la notion d'AOT (autorité organisatrice de transport) au profit de celle d'AOM (autorité organisatrice de la mobilité) et élargit les compétences des collectivités en au-delà de la gestion des seuls transports publics, à l'ensemble de la mobilité tous modes. La gestion directe et en particulier la SPL leur apparaît comme « le plus court chemin » pour atteindre leurs objectifs en comparaison avec la gestion externalisée.

Ensuite, des motivations « idéologiques » sont également présentes chez certains élus qui ne voient pas d'un bon œil de laisser au privé la gestion d'un service public local. Le motif « Valoriser une orientation politique en faveur de la gestion publique » (E4) est présent dans 54% des villes.



Enfin, dans de rares cas, la remunicipalisation s'inscrit dans un jeu politique local complexe et participe à « Écrire un nouvel équilibre politique local » (E0). C'est le cas à Grenoble où le passage en SPL introduit et accompagne la volonté de la Métropole d'écrire à son avantage le jeu politique local sur les questions de mobilité, aux dépens de la ville de Grenoble.

Les motivations d'ordre « économique » sont également très largement exprimées, sous diverses formes : « Gagner en performances productives, économiques et financières » (E5) est citée dans 70% des villes et se comprend aisément dans un contexte de disponibilités budgétaires de plus en plus contraintes (cf. 2.2.). Un autre motif économique apparaît souvent, « Gagner en performances commerciales » (E6) et concerne 61% des villes. Le transport collectif, avec le souhait d'un fort report modal, est en tête d'agenda de ces municipalités. La volonté de « Gagner en performances de qualité du service » (E7) est évoquée dans plus de 53% des villes. C'est le cas dernièrement à Montpellier, qui mise sur une extension du réseau en parallèle du passage progressif à la gratuité, et antérieurement de Thionville, qui souhaitait réaliser le déploiement d'un important projet de BHNS pour faciliter la mobilité transfrontalière avec le Luxembourg.

Des motivations « transactionnelles et organisationnelles » interviennent aussi, sous diverses formes. « Supprimer les coûts de procédures de mise en concurrence » (E8) est la deuxième motivation des élus évoquée dans 2/3 des villes de notre échantillon (Fig. 6), avec un poids important dans la décision. Le recours aux appels d'offres est bien souvent considéré comme une obligation légale qui impose de lourds coûts de transaction, et non comme une opportunité, pour peu de bénéfices au final. Cela peut se comprendre dans le cas des SEM, où il est rare que l'opérateur privé membre de la SEM soit évincé. Et dans le cas d'une DSP « pure » (avec un opérateur totalement privé), la concurrence est le plus souvent très faible, comme en témoigne la littérature (2.3.). Dans une moindre mesure, interviennent aussi les motifs visant à « augmenter la transparence et contrôle de l'AO sur l'exploitant » (E9). C'est le cas pour 5 des 13 villes étudiées. Avec une intensité un peu moindre, intervient aussi la volonté de « supprimer les tensions / désaccords entre exploitant et AO » (E10), voire de « Supprimer les contentieux liés aux procédures de DSP ou de marché public » (E12). Ce fut le cas à Nice, où le passage précipité en régie en 2013 illustre parfaitement le cas d'une procédure d'appel d'offres entachée d'irrégularité. Face au risque de contentieux, les élus locaux se devaient, par prudence, de suspendre la procédure d'attribution et de remunicipaliser la gestion de leur service de transport. Un dernier motif de type transactionnel est parfois suggéré, celui de la flexibilité de la gestion contractuelle (E11). A Montpellier, la décision de mettre en place la gratuité vient profondément bouleverser l'équilibre contractuel de la SEM et de sa DSP (Transdev) et impose de repenser l'économie du contrat.

Des motifs « Autres », sont parfois évoqués, avec un rôle plus ponctuel : « Élargir le périmètre de l'AO » (E14) ou « Mettre à profit le bon retour d'expérience de la gestion publique d'autres SPL » (E13).

## 5. Conclusion

Cette étude offre deux apports novateurs à la compréhension de la décision politique locale de remunicipalisation de la gestion de leur réseau de transports publics urbains.

Le premier apport est méthodologique. Nous avons proposé un cadre explicatif original des déclencheurs et des motivations de ce basculement, à partir d'une approche pluridisciplinaire, associant sciences économiques, politiques et juridiques. Chacune de ces disciplines met l'accent sur des catégories de déterminants particuliers, souvent ignorés ou minorés par d'autres disciplines. Outre ce caractère pluridisciplinaire, cette méthodologie propose une vision quantifiable et reproductible de la décision publique.

Le second apport est empirique. Nous avons approfondi la connaissance de la dynamique contractuelle à l'œuvre dans les TPU en France, d'une part en proposant une quantification exhaustive de la remunicipalisation, d'autre part en ouvrant à une compréhension plus fine des logiques avancées par les décideurs locaux, à partir d'études de plusieurs villes ayant fait le choix de ce basculement. Plusieurs résultats méritent d'être soulignés.

Si la gestion déléguée reste le mode de gestion largement prédominant en France dans les TPU, la remunicipalisation prend une ampleur croissante et n'est plus aujourd'hui marginale ou anecdotique. Rares et ponctuels avant 2011, ces faits se sont développés significativement depuis. Si la

remunicipalisation ne constitue qu'un assez faible pourcentage de l'ensemble des réseaux, de l'ordre de 9%, il concerne pourtant presque 19% de l'ensemble de la population bénéficiant de TPU en France métropolitaine (hors IdF). Il tend aussi dernièrement à s'étendre à des villes de grande taille, en concernant plusieurs métropoles.

Le statut de SPL est largement préféré à celui de régie. Depuis la création du statut de SPL, en mai 2010, presque 80% des remunicipalisations le sont sous forme de SPL. Les basculements sont à 70% des passages d'une structure semi-publique (SEM) à une structure totalement publique (régie, EPIC, SPL), et bien plus rarement un basculement partant d'une situation de gestion « privée pure » vers la gestion publique.

L'analyse des déclencheurs montre clairement l'importance du contexte de renouvellement du contrat, mais aussi de perspectives de modification importante du réseau ou du périmètre de l'AO. Les facteurs politiques, tels un changement de majorité politique ou la proximité avec une élection municipale, interfèrent dans une bien moindre mesure.

Les motivations affichées par les élus lors de la remunicipalisation de leur TPU sont le plus souvent extrêmement composites, même si les facteurs politiques prédominent sur les motifs d'ordre économique et transactionnel. La volonté de répondre plus efficacement et plus globalement aux enjeux de mobilité du territoire et de raccourcir la chaîne décisionnelle est très présente, dans un contexte administratif en général et de gouvernance territoriale particulièrement complexes en France, à l'heure où les questions de mobilité tendent à se positionner en haut de l'agenda des politiques locales. La quête de performances des réseaux, tant productives (baisse de la subvention d'exploitation) que commerciales (augmentation de la fréquentation et du report modal), est une composante de nombreuses décisions de remunicipalisation, ce qui se comprend dans un contexte de disponibilités budgétaires de plus en plus contraintes. Des motivations transactionnelles interviennent fréquemment, principalement afin de s'affranchir de procédures de mise en concurrence coûteuses et souvent perçues comme factices et superflues, dans un contexte de faible intensité concurrentielle.

Cette étude présente néanmoins de nombreuses limites et appelle divers prolongements. Il importerait de gagner en robustesse par une analyse de davantage de villes. Une extension du questionnement pourrait être envisagée, en testant la question d'effet de grappe et de contagion de la remunicipalisation à un niveau local, entre services publics locaux dans les villes étudiées (EPL & AdCF, 2014). Une approche comparée, croisant la situation en France avec celle d'autres pays, en particulier européens, serait bienvenue. Il resterait aussi à établir un bilan *ex post* de cette remunicipalisation des TPU. Les promesses dont elle est affublée se réaliseront-elles ?

## 6. Littérature

- AGIR. (2017). *Guide. 50 Questions / Réponses sur la Société Publique Locale*. <https://www.agir-transport.org/bibliotheque-medias/>
- AGIR. (2018). *SPL Transports / Mobilité. Retours d'expériences d'élus en charge des transports et de la mobilité*. (p. 16). <https://www.agir-transport.org/bibliotheque-medias/>
- Albalate, D., Bel, G., Gradus, R., & Reeves, E. (2021). La remunicipalisation des services publics locaux: Ampleur, causes et perspectives. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 87(3), 437–443. <https://doi.org/10.3917/risa.873.0437>
- Albalate, D., Bel, G., & Reeves, E. (2021). Government choice between contract termination and contract expiration in re-municipalization: A case of historical recurrence? *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 461–479. <https://doi.org/10.1177/00208523211002608>
- Allain. (1999). *Les grands groupes français de transport de voyageurs: Histoire, stratégie, diversification*. (CERTU).
- Amaral, M., Saussier, S., & Yvrande-Billon, A. (2009). Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London. *Utilities Policy*, 17(2), 166–175. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2008.07.006>
- Baumstark, L., Roy, W., Ménard, C., & Yvrande-Billon, A. (2005). *Modes de gestion et efficience des opérateurs dans le secteur des transports urbains de personnes* (No. 03MT24; p. 155). PREDIT.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517–534. <https://doi.org/10.1080/03003930701417528>
- Bel, G., & Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, 43(4), 503–511. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1303486>
- Bönker, F., Libbe, J., & Wollmann, H. (2016). Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany. In H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou (Eds.), *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision* (pp. 71–85). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2\\_6](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_6)
- Bouf, D., & Faivre d'Arcier, B. (2015). The looming crisis in French public transit. *Transport Policy*, 42, 34–41. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.04.004>
- CEREMA. (2020). *Les sociétés publiques locales dans le champ de la mobilité: Premiers retours d'expériences*. <http://www.cerema.fr/fr/actualites/societes-publiques-locales-champ-mobilite-premiers-retours>
- CEREMA. (2021). *Base des ressorts territoriaux et des AOM au 1er janvier 2021 (MáJ au 25/06/2021)* [Data set]. <https://www.cerema.fr/fr/actualites/liste-composition-autorites-organisatrices-mobilite-au-1er-3>
- CEREMA, CGDD, DGITM, GART, & FNTV. (2016). *Base de données sur les TPU. 1995-2015. (Confidentiel)* [Data set].
- CGDD. (2018). *Transport collectif urbain: Malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue* (p. 4). Commissariat général au développement durable.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Routledge.
- Clifton, J., Warner, M. E., Gradus, R., & Bel, G. (2021). Re-municipalization of public services: Trend or hype? *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 293–304. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1691344>
- Cumbers, A., & Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: Theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503–517. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy025>
- Domenach, O. (2015). *Secteur public et secteur privé—Gestion directe et gestion déléguée dans les réseaux de transport public: Les déterminants du choix* (Rapport de recherche réalisée avec le soutien du GART, de l'UTP, la Fédération des EPL, la FNTV). Jonction.
- Dubos, O., & Martin, S. (2012). III. L'influence du droit de l'union européenne sur les transports publics locaux. *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 32(1), 87–95. <https://doi.org/10.3406/coloc.2012.2311>

- EPL, & AdCF. (2014). *SPL et dynamiques territoriales. L'implication des communautés dans les premières SPL* (p. 84). Fédération des EPL et et l'Assemblée des communautés de France (AdCF).
- EPL, & AdCF. (2019). *EPL Scope 2019. Le baromètre des entreprises publiques locales*. Fédération des EPL et et l'Assemblée des communautés de France (AdCF).
- Gradus, R., & Budding, T. (2020). Political and Institutional Explanations for Increasing Re-municipalization. *Urban Affairs Review*, 56(2), 538–564. <https://doi.org/10.1177/1078087418787907>
- Guelton, S., & Poinso, P. (2020). Mobilités urbaines: Quels modèles de financement? *L'Economie politique*, N° 85(1), 36. <https://doi.org/10.3917/leco.085.0036>
- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.754844>
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171–190.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2007). Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 33(4), 555–572. <https://doi.org/10.1080/03003930701417585>
- IGD. (2013). *Atlas de la gestion des services publics locaux 2013*. IGD - Institut de la Gestion Déléguée. <https://atlas.fondation-igd.org/edito>
- IGD. (2015). *Atlas de la gestion des services publics locaux*. IGD - Institut de la Gestion Déléguée. <https://atlas.fondation-igd.org/edito>
- IGD. (2019). *Atlas de la gestion des services publics locaux*. IGD - Institut de la Gestion Déléguée. <https://atlas.fondation-igd.org/edito>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kalt, J. P., & Zupan, M. A. (1984). Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics. *The American Economic Review*, 74(3), 279–300.
- Kim, Y., & Warner, M. E. (2021). Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. *Local Government Studies*, 47(2), 234–252. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729751>
- Kishimoto, S., Petitjean, O., & Steinfors, L. (2017). *Reclaiming public services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Transnational Institute Amsterdam. <https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>
- Laffitte, O. (2015). SPL, SEMOP et transports collectifs: La « troisième voie »? *Contrats Publics*, 154, 44–47.
- Le Ruyet, A. (2017, July 5). *La société publique locale, un nouveau mode de gestion des transports publics pour allier maîtrise et simplicité et une nouvelle structure possible pour la gouvernance des transports*. Les défis du développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation.
- Le Squeren, Z. (2016). *Politics and public administration: The influence of electoral motives and ideology on the management of local public services* [PhD Thesis]. Paris 1.
- Leiren, M. D. (2014). Reintegration Failure and Outsourcing Upside: Organisation of Public Transport in Norway. *Local Government Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.901216>
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, économie, société*, 7(4), 321–332. <https://doi.org/10.3166/ges.7.321-331>
- Levin, J., & Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from US cities. *The Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507–541.
- McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47–56. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.02.027>
- Mees, D. P., Moriarty, D. P., Stone, John, & Buxton, M. (2006). *Putting the public interest back into public transport – A report to the Victorian community* (GAMUT2006/APR/01). GAMUT

- Australasian Centre for the Governance and Management of Urban Transport The University of Melbourne.
- Moldenæs, T., & Torsteinsen, H. (2017). Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. *Local Government Studies*, 43(4), 512–532. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1305954>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Richer, C., Hasiak, S., & Jouve, N. (2011). Les Syndicats Mixtes de transport de la loi SRU: Un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités?: *Flux*, n° 83(1), 51–67. <https://doi.org/10.3917/flux.083.0051>
- Sia partners. (2014). Vers un retour en force de la gestion directe des transports publics locaux ? *La Lettre*, 1er trimestre, 4.
- Stein, R. M. (1990). *Urban alternatives: Public and private markets in the provision of local services*. University of Pittsburgh Press.
- Sundell, A., & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, 153(3), 469–485. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9803-1>
- Tadelis, S. (2002). Complexity, Flexibility, and the Make-or-Buy Decision. *American Economic Review*, 92(2), 433–437. <https://doi.org/10.1257/000282802320191750>
- Turri, V. M. (2022). Understanding European drinking water services remunicipalisation: A state of literature analysis. *Cities*, 120, 103437. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103437>
- UTP. (2021). *La concurrence dans les transports urbains en 2020 et sur 15 ans*. Union des Transports Publics et Ferroviaires.
- UTP. (2022). *La concurrence dans les réseaux urbains adhérents en 2021*. Union des Transports Publics et Ferroviaires.
- Van de Velde, D., Karin Thoresson, Anders Wretstrand, & Alexander Paulsson. (2019, August 25). *Public public transport: Why some cities choose to move away from competitive tendering of public transport*. Paper presented at the 16th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 16).
- Wang, H., Mu, R., & Liu, W. (2018). Privatisation Reversals of Bus Transport Service: A Case of Shanghai in China. *Urban Policy and Research*, 36(1), 63–78. <https://doi.org/10.1080/08111146.2016.1221812>
- Warner, M. E. (2008). Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning. *Policy and Society*, 27(2), 163–174. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.09.001>
- Warner, M. E. (2023). Pragmatic Municipalism: Privatization and Remunicipalisation in the US. *Local Government Studies*, 0(0), 1–19. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2162884>
- Wassenaar, M., Groot, T., & Gradus, R. (2013). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414–434. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.778830>
- Weber, G., Cabras, I., & Frahm, L.-G. (2019). De-privatisation and remunicipalisation of urban services through the pendulum swing: Evidence from Germany. *Journal of Cleaner Production*, 236, 117555. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.07.030>
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspectives. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306–342. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>
- Yvrande-Billon, A. (2006a). The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: Why competitive tendering is a myth. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), 453–478.
- Yvrande-Billon, A. (2006b). The attribution process of delegation contracts in the french urban public transport sector: Why competitive tendering is a myth. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), 453–478. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2006.00315.x>
- Yvrande-Billon, A. (2009a). Appels d'offres concurrentiels et avantage au sortant, une étude empirique du secteur du transport public urbain en France. *Revue d'Economie Industrielle*, 127(3ème trimestre), 113–130.

Yvrande-Billon, A. (2009b). Appels d'offres concurrentiels et avantage au sortant, une étude empirique du secteur du transport public urbain en France. *Revue d'économie Industrielle*, 127, 113–130. <https://doi.org/10.4000/rei.4058>

## 7. Législation

Règlement (CE) 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « OSP » (ROSP).

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite loi Sapin).

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU)

LOI n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)

LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite LOM)