



Le modèle concessif

Une histoire française, un modèle pour l'avenir ?

Edito

Les infrastructures disent beaucoup d'un pays et de son histoire. De tradition jacobine, la France s'appuie sur un réseau d'infrastructures patiemment construit : des ponts et chaussées, chemins de fer et réseaux d'énergies, jusqu'au déploiement du très haut débit et des énergies renouvelables en passant par les services d'eau et de télécommunications... Ce réseau, qui irrigue notre économie et façonne nos paysages, est reconnu pour sa densité et sa qualité pour un pays à la géographie variée et étendue.

En 2019, la France occupait le 9^e rang mondial du classement du *World Economic Forum* (WEF) pour la qualité de ses infrastructures. En baisse d'une place par rapport à l'année précédente. Plusieurs des indicateurs de qualité suivis par le WEF sont en effet en baisse depuis plusieurs années, que cela soit pour le ferroviaire, les routes ou encore les utilities. Des investissements sont donc nécessaires pour moderniser ces réseaux vieillissants tout en apportant des réponses aux besoins émergents, en particulier ceux liés à la transition écologique.

Le soutien aux investissements liés à la transition écologique représente d'ailleurs 30% du Plan de Relance sur les années 2020-2022. Dans cette enveloppe, les moyens consacrés à l'énergie et aux transports représentent plus de 16 milliards d'euros.

Comment faire face à cette nouvelle phase de modernisation des infrastructures, initiée et pilotée par la puissance publique ? Comment gérer avec efficacité ce « mur d'investissement » ?

Certaines recettes ont déjà fait leurs preuves, et notamment les contrats de concession, conclus depuis des siècles entre la puissance publique et des acteurs privés pour financer, développer et exploiter les grandes infrastructures. Ce « modèle concessif » représente-t-il une solution d'avenir pour répondre aux défis de notre temps ?

C'est à cette question que nous vous proposons de répondre dans cette étude : bonne lecture !



Table des matières

<i>Edito</i>	3
1 Au service de l'aménagement des territoires	6
Un alliage public – privé	8
Un modèle qui a traversé les siècles et construit la France	10
Une solution performante de financement et de couverture des risques pour les acteurs	12
Une relation contractuelle gagnant-gagnant	14
2 Un modèle questionné, en constante évolution	16
Un modèle questionné	18
<i>Un modèle concessif « à la française » ?</i>	20
Un cercle vertueux de modernisation du modèle concessif	22
+ de flexibilité	25
+ de dialogue	26
+ de transparence	27
+ de compétences	28
+ de régulation	29
<i>L'expérience Autolib'30</i>	
3 Une réponse adaptée aux enjeux de transition écologique ?	32
La transition écologique : une nouvelle période d'investissements massifs	34
La concession au service de la transition	36
<i>Parier sur l'avenir avec la concession ?</i>	38
<i>Résilience et adaptabilité</i>	41

01

**AU SERVICE DE
L'AMÉNAGEMENT DES
TERRITOIRES**

Le modèle concessif a largement participé à l'aménagement du territoire national à travers le développement de grandes infrastructures. Solution performante de couverture des risques et de financement, la concession présente de nombreux avantages tant pour la puissance publique que pour les acteurs privés, ce qui explique sa longévité.

Un alliage public – privé

Définir la concession est un exercice en soi. La frontière entre la « régulation » d'initiatives privées par l'Etat et « l'allocation » de biens et de services directement opérée par la puissance publique n'est pas étanche. Le degré d'intervention de l'Etat est étroitement lié au contexte politique, social et économique. Il fluctue donc d'une période à l'autre. Et l'Etat dispose par ailleurs d'un continuum de solutions qui va de la « simple » édicition de règles de marché jusqu'à l'intervention directe de l'administration.

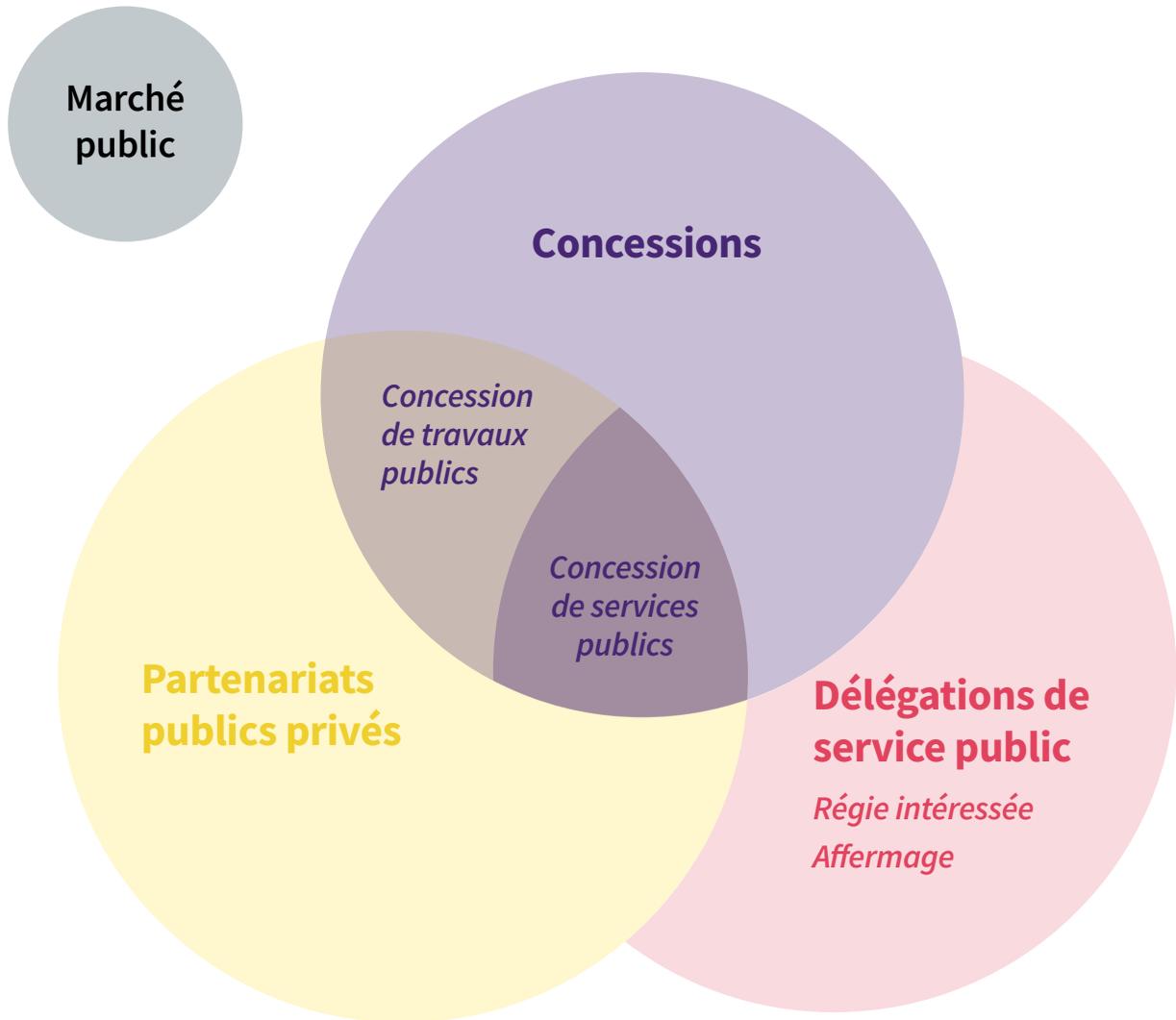
Différentes formes d'interventions publiques-privées existent, parmi lesquelles se distingue la « concession » : pour répondre à un besoin d'intérêt collectif, la puissance publique -le concédant, contractualise avec un acteur tiers -le concessionnaire. Ce dernier se voit confier exclusivement et temporairement le financement, le développement et l'exploitation d'infrastructures et les risques afférents. En l'échange, il se rémunère avec les revenus liés à l'exploitation.



C'est à l'occasion d'un litige survenu entre la compagnie générale d'éclairage de Bordeaux et la commune que le Conseil d'Etat est amené, en 1916, à définir la concession telle que nous la connaissons encore aujourd'hui.

« La concession est un contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public à ses frais, (...) que l'on rémunère (...) avec le droit de percevoir des redevances. »

Le modèle concessif au carrefour de multiples notions juridiques



Voir glossaire en annexe p43 pour la définition des concepts juridiques

Un modèle qui a traversé les siècles et construit la France

Sans remonter jusqu'à l'Empire romain qui attribuait déjà des concessions de travaux publics pour la construction des thermes, aqueducs, marchés ou postes, la concession a structuré le paysage français depuis le Moyen-Age.



Péniche sur le pont canal à Agen



Le Canal du Midi, construit au XVIIe siècle entre Toulouse et Sète afin de faciliter le commerce avec le bassin méditerranéen, fut prolongé jusqu'à Bordeaux par le Canal Latéral de la Garonne. Cette extension permit aux bateaux de fret de relier la mer à l'océan. En 1852, une loi autorisa la concession du Canal de la Garonne à un organisme privé qui contrôlait également les chemins de fer du Midi. Profitant de son monopole sur le transport du Languedoc, le concessionnaire monta artificiellement les prix des transports. Cette dérive poussa l'Etat à reprendre le contrôle du canal dès 1898.

1220-1370

Construction de 350 «bastides» dans le sud ouest

1594-1610

Attribution de délégation d'enlèvement des ordures ménagères par Henri IV

1664

Définition de la concession comme « territoire où il est permis à une compagnie de faire le commerce.» (Colbert, *Lettres*)

1823-1937

Construction du réseau ferré français (42 500km de voies)

XIIème

Apparition du mot « concession »

1554

Canal de la Durance

1614

Construction du pont à péage « Pont Marie » et de l'île Saint Louis

1777

Concession accordée aux frères Périer pour la desserte de Paris en eau

1791

Lois d'Allarde et Le chapelier (liberté de commerce et de l'industrie) : énonciation du principe « qui paye patente entend »



Signature du contrat de concession dans la Sarthe



En 2017, un nouveau modèle de contrat de concession pour la distribution d'électricité a été signé entre la FNCCR, France Urbaine et Enedis. Ce document offre un cadre réglementaire aux collectivités pour le renouvellement de leur contrat local. Il pérennise les valeurs de solidarité et de péréquation qui fondent le service public de l'électricité auquel les parties ont réaffirmé leur attachement et préserve un espace d'adaptation en fonction des contextes locaux, par définition très différenciés.

En 1986, la construction et l'exploitation du tunnel sous la Manche se font dans le cadre d'un contrat de concession signé entre les Etats et les concessionnaires (*l'exploitant Eurotunnel et les entreprises responsables de la construction*).

La durée du contrat, fixée initialement à 55 ans, sera prolongée une première fois de 10 ans, puis à nouveau de 34 ans, pour atteindre désormais 99 ans



Sortie du tunnel sous la Manche

1832 Canal Latéral à la Garonne	1890-1919 Premiers barrages hydroélectriques	Fin XIXème - Début XXème Electrification progressive des communes françaises : construction du réseau public d'électricité	1919 Mise en place des concessions pour les lacs et cours d'eau	1986 Tunnel sous la manche	2017 Nouveau modèle de contrat de concession de distribution d'électricité
1855 Concession d'éclairage public par gaz attribuée à Paris	1900 1ère ligne de métro parisienne	1906 Loi sur les distributions d'énergie instaurant le principe de la concession	1916 Arrêt du Conseil d'État, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux	1946 La loi de nationalisation confirme l'existence du régime de concession dans le cadre du monopole	2001 Viaduc de Millau
					2019-2020 Reconduction des contrats entre GRDF, la ville de Paris et la Métropole de Lyon

Fin 2019, la ville de Paris et GRDF ont trouvé un accord sur la reconduction d'un contrat de concession pour le réseau de distribution du gaz pour une durée de 15 ans. Celui-ci s'appuie sur trois piliers : l'adaptation à la transition écologique, la sécurité des données et un pouvoir de contrôle accru de la collectivité sur le concessionnaire.





Une solution performante de financement et de couverture des risques pour les acteurs

Le contrat de concession est un outil contractuel souvent adapté pour le financement et l'exploitation d'une infrastructure, qui nécessitent :



Un haut niveau d'expertise

Les pouvoirs publics n'ont pas toujours l'expertise nécessaire à la conception, au développement et à l'exploitation de grands services de réseau (*gaz, électricité, eau...*) et préfèrent donc sous-traiter l'activité.



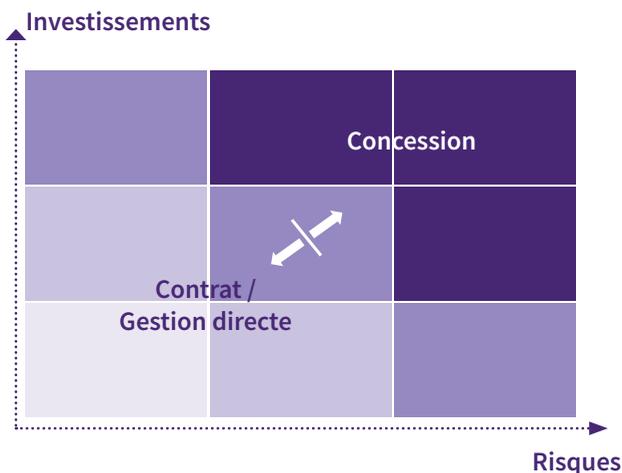
Des besoins d'investissements élevés

La puissance publique fait financer un investissement par un acteur privé (*avec éventuelles subventions*). Elle permet ainsi aux citoyens d'avoir accès aux services liés aux infrastructures en limitant les dépenses publiques.



Une couverture des risques

La concession permet à la puissance publique de déléguer le(s) risque(s): risque de marché/d'exploitation (*incertitude sur la demande, les coûts liés à la maintenance..*), risque technique (*immaturité, obsolescence...*), risque financier...



Si les investissements et les risques sont limités, la puissance publique aura davantage intérêt à recourir à un simple contrat d'exploitation ou à reprendre la gestion de l'ouvrage en direct, plutôt qu'à s'appuyer sur un contrat de concession.

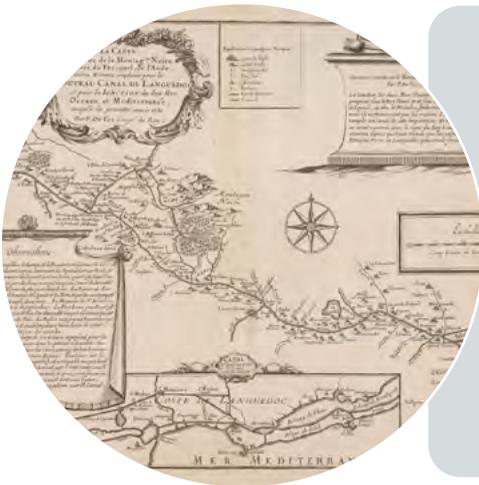
Plus le niveau d'investissement et de risque est important plus la concession apparaît comme un outil adapté.

Quelle durée pour le contrat de concession ?

Schématiquement, la durée du contrat de concession est conditionnée par **deux paramètres**.

Plus le montant de l'investissement est élevé, plus la durée de la concession est longue pour permettre au concessionnaire d'amortir son investissement. Les pouvoirs publics montrent cependant de plus en plus de réticences à signer des contrats sur de longues durées qui leur laissent peu de marges de manœuvre en cas d'évolution forte du besoin ou de l'environnement. Cela peut conduire à signer des contrats dont la durée est inférieure à la durée d'amortissement des biens dits de « retour », qui reviennent obligatoirement à l'autorité concédante à la fin du contrat. Une indemnité de compensation est alors versée au concessionnaire.

Sur des **activités peu matures, la visibilité des acteurs économiques est faible, incitant à réduire la durée de la concession** (à moins que des clauses de revoyure soient introduites dès le début). L'équilibre du contrat peut en effet être bouleversé dans un sens ou dans l'autre : une rupture technologique rendra l'économie du contrat très (*trop*) favorable au concessionnaire, alors qu'à l'inverse, si le marché ne se développe pas tel qu'escompté au début du contrat, le concessionnaire se trouvera en déficit.



Après une construction et 200 ans de gestion sous le régime de la concession, l'État reprend en 1897 la propriété du canal du Midi et délègue sa gestion à un établissement public (*Voies navigables de France depuis 1991*).

Les travaux autour du Canal étant complètement terminés et le recul sur ses conditions d'exploitation important, l'exploitation du canal ne demande plus d'investissements conséquents ni ne comporte de risques significatifs.

Une relation contractuelle gagnant-gagnant

Pallier une incapacité de financement

La concession est en général un outil mis en œuvre par la puissance publique pour parer son incapacité à financer une infrastructure ou une exploitation.



Financement

Enrichir son patrimoine local

En fin de concession, les biens concédés, généralement financés par le concessionnaire, reviennent dans le patrimoine du concédant.



Patrimoine local

Garantir l'efficacité

Une entreprise n'entreprendra pas un projet s'il n'offre pas un retour sur investissement correct au regard des risques encourus. La concession est donc un très bon test de viabilité de l'opération.



Efficacité économique

Déléguer les risques

La collectivité transfère au concessionnaire les risques de construction et d'exploitation.



Sécurité

Conserver un pouvoir de contrôle

L'autorité concédante garde les facultés d'infléchir les orientations suivies par le concessionnaire dans l'intérêt du service délégué et conformément à la politique publique. La collectivité peut suivre l'atteinte des objectifs et elle peut éventuellement sanctionner les manquements.



Pouvoir de contrôle

Autorité concédante



Au-delà des co-contractants, le modèle concessif est un outil qui bénéficie plus largement à la société. Outre le développement des infrastructures et l'aménagement du territoire, la concession a plusieurs externalités positives : allègement de l'endettement de la collectivité publique, création d'emplois, garanties supplémentaires sur la viabilité économique et technique du projet



Visibilité sur
le long terme

Une visibilité sur le long terme

Les contrats de concession sont généralement conclus sur des durées suffisamment longues pour être attractifs. Cette attractivité est d'autant plus forte lorsque la concession porte sur une activité ou une infrastructure incontournables pour la pays (*autoroutes, réseaux d'énergie...*), garantissant au concessionnaire un certain niveau de revenus dans le temps. Le monopole accordé en général avec la concession participe également à cette visibilité.



Concessionnaire



Liberté
de gestion

Liberté de gestion

En contrepartie du service ou de l'investissement initial, une liberté de gestion est laissée au concessionnaire. Tant que l'objectif est atteint, l'administration n'a pas à se prononcer sur les procédés retenus.



Confiance
et sécurité

Confiance et sécurité

Le rôle du concédant ne peut être joué que par un nombre limité de personnes morales : il s'agit principalement de personnes publiques et de personnes morales de droit privée soumise, financée ou contrôlée par une puissance publique. Ceci offre une garantie de solvabilité du partenaire avec lequel l'entité concessionnaire contracte.

et sur les modalités de gestion, savoir-faire de concédants éprouvés sur d'autres concessions... On lui reconnaît enfin de stimuler la concurrence lors des procédures de passation, l'exigence de qualité et le développement d'un tissu d'entreprises compétentes.

02

**UN MODÈLE QUESTIONNÉ,
EN CONSTANTE
ÉVOLUTION**

« Formule à succès », la concession fait néanmoins l'objet de questionnements qui l'ont poussée à évoluer et à se moderniser.

Un modèle questionné

La concession n'échappe pas à certaines critiques. Ces dernières peuvent être mises sur le compte de **deux grands écueils : l'absence de concurrence ou d'incitation à la performance et l'asymétrie d'informations entre concédant et concessionnaire.**



- « Absence de rentabilité »
- « Une rémunération trop favorable du concessionnaire »
- « Des durées de concession exagérément longues »
- « Une faible incitation à l'innovation et à l'investissement pour maintenir les actifs »
- « Des pratiques de corruption »
- « Des services insuffisamment performants »

À la suite de ces critiques, plusieurs collectivités locales, à l'instar de Paris et Grenoble, ont décidé ces dernières années la reprise en régie directe de leurs services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités souhaitent assurer une transparence financière sur la gestion de la ressource et la recherche du juste prix pour l'utilisateur.



+ 10 pts

Aujourd'hui, 38% de la population voit son eau gérée en régie. C'était 28% en 2001.

Concurrence et incitations

Avant la signature du contrat

Dans les années 1990, l'absence de mise en concurrence en amont de la signature des contrats de concession a donné lieu à des pratiques de corruption dont le rapport « Bouchery » s'est notamment fait l'écho en 1992, et qui donnera lieu à un renforcement du cadre juridique de passation des contrats publics.

Pendant l'exécution du contrat

Les concessionnaires se retrouvent de fait en situation de monopole géographique et temporel. Dans ce type de situation, l'entreprise, qui cherche à maximiser ses profits, peut ne pas être suffisamment encouragée à l'optimum économique pour la collectivité (*faible incitation à la performance, au juste prix, à l'innovation*).

À la fin de la concession

Au moment du renouvellement de la concession, le sortant part avec un avantage : il a accès à toutes les données nécessaires pour formuler une offre performante. Le changement de concessionnaire a également un coût potentiellement dissuasif pour le concédant. Enfin, dans certains cas, le monopole est protégé par la loi ([cf. p. 20](#)).

Dans le cadre du modèle concessif, la concurrence comme on l'entend généralement, c'est-à-dire, sur le marché est remplacée par une concurrence pour le marché, ce marché devenant temporairement monopolistique une fois la concession attribuée. Cette logique découle du principe même du modèle : pour réaliser un investissement et l'amortir, il faut avoir l'assurance d'une exclusivité sur le service concédé. Ce qui n'empêche que d'autres moyens que la concurrence peuvent être trouvés pour inciter à la performance pendant l'exécution du contrat.

Asymétries d'information et solidité des hypothèses

L'asymétrie d'information entre concédant et concessionnaire peut conduire à la passation **de contrats déséquilibrés, éloignés de l'optimum économique, ou compliquer le contrôle de sa réalisation**, ce qui en menace l'équilibre et l'acceptabilité dans le temps. Cet écueil bénéficie généralement à l'entreprise concessionnaire mais l'inverse peut également être vrai, comme en témoignent les deux exemples ci-dessous.

► La renégociation des concessions autoroutières, les pouvoirs publics « en position de faiblesse »

Dans un rapport publié en 2013, intitulé « Les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) », la Cour des comptes juge « avantageuses » les évolutions obtenues par les concessionnaires dans leurs contrats (*hausse des tarifs des péages et de la durée de concession*). Pour la Cour, ce déséquilibre s'explique par le manque d'informations de l'Etat, qui peut difficilement juger de la pertinence des orientations proposées par les SCA, en l'occurrence de coûteux projets de développement du réseau, dont le financement justifie la hausse des tarifs et de la durée des concessions. En 2019, la Cour a donc formulé des recommandations pour rééquilibrer les concessions au profit de l'État et des usagers, dont l'une vise à objectiver les hypothèses fondant les compensations aux SCA et à en confier la détermination à un organe indépendant.

► La faillite de TP Ferro, un projet construit sur des hypothèses irréalistes ?

Chargé en 2003 de la construction et de l'exploitation de la LGV Perpignan-Figueras, le concessionnaire, TP Ferro a fait faillite en 2016. En difficulté après le retard côté espagnol, le concessionnaire a été indemnisé. C'est surtout les trafics fret et voyageurs qui se sont avérés bien inférieurs à ce qui était prévu au contrat, de moitié pour ce dernier. D'où l'importance pour les deux parties de s'entendre sur des hypothèses réalistes. Le concessionnaire ayant fait faillite, ce sont en effet les concédants (*à savoir : les Etats français et espagnol*), qui devraient assumer désormais la charge de la dette associée à la concession.

Le choix des hypothèses de départ sur lesquelles s'engagent les parties est majeur, elles dimensionnent la rétribution du contrat : quels consommateurs, combien de clients, quelles sources de charges et revenus, quelle montée en charge, quelle politique publique ? Pour construire ces hypothèses, un savoir faire dans l'établissement de prévisionnels est nécessaire.

Pour répondre à ces besoins de méthode et à la capacité de construction de modèles, Atlante a pu accompagner des concessionnaires dans l'établissement de business plan de projets et dans l'échange avec le régulateur pour challenger les hypothèses prises dans l'intérêt des deux parties.

+ ZOOM SUR

Un modèle concessif « à la française » ?

Les textes juridiques régissant la commande publique se sont étoffés ces dernières années*, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne, qui promeut un recours plus large à la concurrence. Ces textes ont ainsi instauré des principes tels que la liberté d'accès à la commande publique, la transparence des procédures ou l'égalité de traitement des candidats. Mais le modèle concessif français revendique ses spécificités, comme l'illustrent les deux exemples suivants.



La distribution d'énergie, un monopole concessif... au service de la concurrence

En France, les réseaux de distributions publiques d'électricité et de gaz sont exploités par des opérateurs nationaux - Enedis pour 95% des clients électricité sur le territoire continental métropolitain et GRDF pour 96% des quantités de gaz naturel distribuées - liés par des contrats de concession conclus avec les communes à qui appartiennent les réseaux, ou leurs représentants. Ces contrats obéissent à des règles particulières en raison des « droits exclusifs » dont bénéficie le concessionnaire. Le droit européen prévoit en effet la possibilité que certaines entreprises disposent de tels droits à condition qu'elles soient chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et que l'application des règles de concurrence à ces activités puisse faire échec à la bonne exploitation du service. Ces droits exclusifs dont bénéficient Enedis et GRDF ont notamment pour objet de leur permettre de remplir leurs missions : gérer de manière indépendante les réseaux et favoriser un accès non discriminatoire aux réseaux pour tous les fournisseurs d'énergie, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des marchés.

Ce modèle concessif est ensuite organisé à la maille des collectivités locales qui sont autorités concédantes des réseaux de distribution. Chaque contrat local prévoit ainsi des dispositions qui permettent de répondre aux attentes des territoires et des projets locaux.

Ainsi, la gestion du réseau par un opérateur indépendant exerçant des missions de service public permet l'exercice de la concurrence des activités de productions et de fourniture de l'électricité et du gaz.



Concessions hydroélectriques : à la recherche d'une juste concurrence

Si les spécificités des réseaux de distribution d'énergie ont été reconnues par le droit européen, ce n'est pas le cas des centrales de production hydroélectriques. Contrairement à la Commission européenne, **la France considère que ces ouvrages à dimensions stratégique, territoriale et d'intérêt général doivent être sanctuarisés et ne pas être soumis au droit européen commun**. Malgré les injonctions de Bruxelles, aucun appel d'offres n'a à ce jour été lancé par la France pour renouveler les concessions hydroélectriques alors même que les contrats initiaux sont arrivés à leur terme. Au contraire, la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte de 2015 prévoit la possibilité de prolonger une concession à condition d'y entreprendre des travaux.

La Commission Européenne a mis la France en demeure de se conformer au droit de l'Union européenne à deux reprises (2005 et 2019) et a lancé une procédure d'infraction contre la France en décembre 2018. En attendant, les exploitants gardent la main grâce à un système de « délai glissant », disposition inscrite dans une loi ancienne datant de 1919, et relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

**Directives Travaux (1993) et Concessions (2014), loi Sapin (1993), etc.*



Un cercle vertueux de modernisation du modèle concessif

Parfois questionné, le modèle concessif a su s'adapter pour répondre aux attentes des différentes parties prenantes.



+ de transparence

Pour une confiance renouvelée et un pouvoir de contrôle renforcé - p.27



+ de concurrence

Pour des services plus performants et plus innovants - p.24

UN MODÈLE CONCESSIF MODERNISÉ,



+ de flexibilité

Pour tenir compte de l'évolution du contexte et maintenir l'équilibre du contrat - p.25



+ de dialogue

*Pour piloter en bonne intelligence, et dans la durée,
le contrat de concession en intégrant les contraintes
des deux parties - p.26*

QUI S'ADAPTE AUX ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ



+ de compétences

*Pour un pouvoir de contrôle de l'autorité
concedante renforcé - p.28*



+ de régulation

*Pour viser l'optimum socio-économique à l'échelle
de la collectivité - p.29*



+ de concurrence

Même si l'attribution d'une concession confère en théorie au concessionnaire un monopole temporel et géographique, différentes formes de concurrences ou d'incitations à la performance sont possibles pendant l'exécution du contrat. **Ces dernières incitent le concessionnaire à rester innovant et compétitif, avec des prix raisonnables, tout au long du contrat.**

Concurrence « par les usages »

Une concession non performante de vélos en libre service sera par exemple concurrencée par le recours à des vélos individuels

Concurrence « organisée »

Pour certaines activités, notamment émergentes et incertaines, où les usages et technologies ne sont pas stabilisés, les pouvoirs publics peuvent concéder un même service à plusieurs acteurs pour minimiser les risques et maximiser les innovations (cf. ci-dessous)



Pour prendre la suite d'Autolib, la ville de Paris a choisi 4 opérateurs différents d'**Autopartage en boucle** sous le label « Mobilib' » : Ada, Communauto, Getaround et Ubeeqo.

De la même manière, pour organiser le marché des **trottinettes en libre service**, Paris a mené un appel d'offres en mars 2020. Il a permis de ne retenir que 3 sociétés sur les 16 candidats pour ce nouveau « service public ». Cela devrait permettre de réguler ce marché complémentaire aux mobilités douces tout en permettant à la concurrence d'exister.

Cette « **concurrence organisée** » se traduit par la signature de conventions assorties d'autorisation d'occupation du domaine public, de redevances et d'un certains nombres de règles pour faciliter la cohabitation avec les autres usages ou respecter des critères sociaux et environnementaux. Elle est adaptée à des marchés peu matures car elle laisse des opérateurs tester différentes solutions, en attendant de voir celle qui l'emportera.



+ de flexibilité

Intégrer davantage de souplesse dans le contrat de concession permet à la fois :

- ▶ D'éviter un **prix / une rémunération** du concessionnaire éloignée de la réalité des coûts et des revenus (à la hausse ou à la baisse) ;
- ▶ De suivre les **évolutions technologiques rapides** qui réinterrogent les modalités du service proposé voire sa pertinence.
- ▶ De corriger les conditions du contrat et les exigences de performance **en cas de crise majeure**, par exemple la crise sanitaire de 2020, qui rebat complètement les cartes pour plusieurs services publics...

▶ **C'est pourquoi les nouveaux modèles de contrats de concession intègrent désormais généralement une clause de revoyure, d'autant plus importante que le contrat est long.**

Ainsi, grâce à cette flexibilité, l'opérateur du réseau de froid parisien, Climespace, a pu revoir les prix prévus initialement dans son contrat de concession et rétablir l'équilibre économique qui n'aurait jamais pu être atteint si les modalités définies en 1991, alors que le réseau était inexistant, avaient été conservées.





+ de dialogue

Le bon déroulement d'un contrat de concession repose en grande partie sur l'existence d'une relation de confiance au quotidien entre le concédant et le concessionnaire. En complément des échanges techniques réguliers, **les parties prenantes institutionnalisent de plus en plus ce dialogue** en créant une gouvernance spécifique de la gestion du contrat (pour faire le point sur la bonne exécution du contrat et échanger sur les programmes pluriannuels d'investissement établis par le concessionnaire) ou en augmentant les exigences de données à fournir dans les Compte-Rendu annuels d'Activité des Concessions.

Dans ce dialogue, certains acteurs jouent un rôle clé : il s'agit des associations nationales regroupant les autorités concédantes locales. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) regroupe par exemple des collectivités territoriales et leurs établissements publics chargés de l'organisation et/ou de l'exploitation dans l'énergie, l'eau et le numérique.



« Dans le contexte extrêmement évolutif de la transition énergétique, ces outils permettront aux territoires, urbains comme ruraux, de disposer d'éléments de prospective concourant directement à l'élaboration de leurs politiques énergétiques locales. »

FNCCR, 2017

La mise en place d'un schéma directeur des investissements, décliné en programmes pluriannuels et annuels est un exemple récent de gouvernance renforcée.

Ce schéma est par exemple prévu à l'article 11 du nouveau modèle de contrat de concession de la distribution d'électricité signé en 2017 par la FNCCR, France Urbaine et Enedis. Il se traduit par des réunions techniques à intervalles réguliers entre concédant et concessionnaire pour faire le point sur la bonne exécution du contrat et l'approbation des schémas directeurs.



+ de transparence

Dans un monde où les données disponibles sont de plus en plus nombreuses, les pouvoirs publics exigent davantage de transparence de la part des concessionnaires. Celle-ci passe par la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer la performance du concessionnaire, ce qui oblige ce dernier à s'organiser en conséquence (*collecte et production de données, adaptation du management selon les indicateurs au contrat...*) : des efforts de transparence importants ont ainsi été réalisés ces dernières années par les concessionnaires, notamment après l'adoption de textes réglementaires concernant le Compte-Rendu annuel d'Activité du Concessionnaire (CRAC) et la question des inventaires

Ces indicateurs peuvent être demandés lors de l'exécution du contrat, dans le cadre de la mission de contrôle des autorités concédantes, ou être définis en amont lors de la signature du contrat.



Dans le nouveau contrat de concession signé en février 2020 entre GRDF et la Métropole de Lyon, GRDF s'est engagé à transmettre au concessionnaire sur un rythme trimestriel et annuel des données (*techniques, financières, etc.*) permettant de suivre 44 indicateurs de performance. Autre nouveauté de ce contrat : l'introduction de pénalités en cas de défaillances sur ces indicateurs.

«*Puisque ces réseaux nous appartiennent, nous voulons savoir ce qui s'y passe, pouvoir regarder sous le capot, et pas seulement laisser les mains libres au concessionnaire.* »

Célia Blauel, adjointe à la mairie de Paris, lors du renouvellement du contrat de concession de distribution de gaz de la Ville

«*La population a des attentes de plus en plus fortes, personne ne veut plus faire une confiance aveugle aux entreprises.* »

Edouard Sauvage,
directeur général de GRDF

*Une meilleure qualité des données liées à la concession et son exploitation améliore la confiance réciproque et la qualité du dialogue entre les parties. **Atlante** le constate lors de ses interventions auprès des concessionnaires pour mieux connaître et décrire les actifs concédés, améliorer la production de données à destination des concédants, et aligner les objectifs managériaux et ceux liés au contrat de concession.*



+ de compétences

Pour diminuer les risques liés aux asymétries d'information, les collectivités locales ont ces dernières années cherché à **améliorer leurs connaissances techniques et économiques**, que ce soit par exemple en formant davantage leurs services ou en mettant en place des commissions dédiées à la gestion des contrats, commissions composées d'interlocuteurs capables d'échanger et de challenger sur le fond des sujets les concessionnaires.

Cette **montée en compétences renforce le contrat de concession et son efficacité**. Elle est une chance pour les deux parties : les concédants ont désormais des interlocuteurs qualifiés avec qui échanger, plus à même de comprendre leurs contraintes d'exploitation et les modèles économiques.

A Paris, la ville forme ses propres ingénieurs au sein de l'EIVP (*l'Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris*). Les plus petites communes, regroupées généralement en syndicats pour mutualiser leurs moyens et peser davantage dans l'équilibre concessif, bénéficient de leur côté du conseil et de la formation d'acteurs associatifs tels que la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ou font appel à des acteurs privés comme des cabinets d'avocats ou de conseil pour bénéficier de retours d'expériences d'autres concessions.





+ de régulation

La présence d'une tierce personne dans l'équilibre concessif, en l'occurrence un régulateur, génère de la confiance entre les parties contractantes, rend les adaptations contractuelles plus simples à effectuer, enrichit la qualité du dialogue tarifaire, et peut permettre de diffuser les bonnes pratiques d'un type de concession à l'autre.

Pour jouer pleinement son rôle, l'autorité de régulation doit disposer d'une indépendance forte, de droit comme de fait, à l'égard du secteur régulé comme du politique. Elle doit disposer des moyens financiers et humains suffisants pour mener à bien ses missions.



Quelques illustrations



- ▶ Régule les réseaux de gaz et d'électricité
- ▶ Définit les règles de fonctionnement du marché
- ▶ Assure la concurrence entre les fournisseurs
- ▶ Informe et protège les consommateurs
- ▶ Règle les litiges



- ▶ Garantit à tous les opérateurs ferroviaires un accès équitable aux infrastructures
- ▶ Régule le marché des transports par autocar et contrôle le secteur des gares routières
- ▶ Contrôle le secteur des autoroutes
- ▶ Contrôle l'accès aux infrastructures aéroportuaires



- ▶ Régule le secteur des communications électroniques
- ▶ Régule le secteur des postes
- ▶ Observe les marchés
- ▶ Règle les litiges

*Qui dit régulation dit capacité à échanger des informations et des points de vue dans l'intérêt des utilisateurs du service concédé. **Atlante** appuie des concessionnaires dans leur dialogue avec le régulateur pour définir et améliorer le cadre réglementaire de leurs activités, avec la définition des tarifs (structure et niveau) et du cadre réglementaire de leurs activités régulières ou pour des investissements exceptionnels nécessitant un cadre spécifique.*



+ ZOOM SUR

L'expérience Autolib'

En 2011, lorsque la ville de Paris et le groupe Bolloré décident de se lancer dans l'aventure Autolib', la concession apparaît comme le bon vecteur contractuel. L'investissement était conséquent et le projet comportait un certain nombre de risques. La Ville avait la volonté politique de se lancer mais ne pouvait le faire directement. Les conditions étaient donc réunies.

Pourtant 7 ans plus tard, la lune de miel a fait long feu. Le service étant cruellement déficitaire, le groupe Bolloré réclame 40 millions d'euros par an à la puissance publique pour retrouver l'équilibre. Las, le syndicat mixte Autolib', regroupant les communes desservies décide en 2018 de mettre fin à l'aventure.

De solution idoine, le contrat de concession s'est transformé en carcan qui n'a pas permis aux acteurs de s'adapter à la réalité d'un service encore non mature et de son exploitation. Le groupe bénéficie de subventions, mais ne peut arbitrer sur des sujets vitaux : il se voit ainsi refuser la fermeture de 200 stations (*20% du parc*) qu'il juge non rentables.

Cet exemple illustre bien l'importance de conserver un degré de flexibilité au sein de ces contrats de concession si la puissance publique souhaite s'engager sur des terrains innovants, sans forcément subventionner à tout prix les services proposés.



03

**UNE RÉPONSE
ADAPTÉE AUX ENJEUX
DE TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ?**

Les besoins d'infrastructures restent importants : Grand Paris, fibre optique, modernisation des infrastructures aéroportuaires, routières et ferrées, montée en puissance des énergies renouvelables... . La transition écologique représente le plus grand défi de notre temps auquel le modèle concessif est en mesure d'apporter des réponses.

La transition écologique : une nouvelle période d'investissements massifs

Des besoins importants de modernisation et de développement de nouvelles infrastructures...



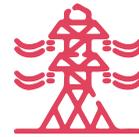
Mobilités

Modernisation ferroviaire,
Nouvelles motorisations,
stations pour mobilités
électriques, (bio)GNV, hydrogène



Nouvelles énergies

Centrales éoliennes et solaires,
unités de méthanisation,
production d'hydrogène,
modernisation hydraulique et
parc nucléaire ...



Modernité des réseaux

Développement, renforcement,
modernisation pour accueillir
les nouvelles énergies et
digitalisation



Stockage de l'énergie

Batterie, électrolyse,
méthanation...



Efficacité énergétique

Rénovation des bâtiments,
modernisation des process
industriels



Nouveaux services digitaux

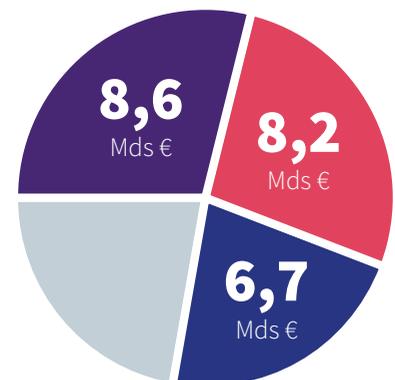
Pilotage des consommations
d'énergie, intelligence
artificielle...

... repris dans les priorités du plan de relance dans son volet transition écologique

30 Mds €

d'investissements pour la
transition écologique
entre 2020 et 2022

consacrés majoritairement
aux **infrastructures et mobilités vertes**,
aux **énergies et technologies vertes**
et à la **rénovation énergétique**



Un bouquet de solutions pour financer les investissements nécessaires

Le recours au contrat de concession pour tous les nouveaux investissements liés à la transition écologique n'est pas automatique. Dans certains cas, la puissance publique n'est pas impliquée alors que dans d'autres, **des outils alternatifs peuvent être utilisés.**



Le financement des fermes éoliennes se fait généralement avec des capitaux 100% privés, en réponse à des appels d'offres lancés par l'Etat. Un **tarif d'achat ou un complément de rémunération** favorisent l'équilibre économique de ces projets qui ne peuvent aujourd'hui se passer de financements publics. Les acteurs privés n'hésitent pas non plus à faire appel aux citoyens, via des systèmes de financement participatif (*comme par exemple la plateforme Enerfip*) qui favorisent l'acceptation des projets



Pour financer la construction de réseaux de froid et de chaleur dans de nouvelles zones en cours d'aménagement (*comme des zones d'activités*), les collectivités peuvent opter par exemple pour des « **marchés de conception, réalisation, exploitation et maintenance** » -**les CREM**, dont l'aspect tout en un facilite les relations de la collectivité avec le ou les acteurs privés et la réalisation des travaux.

“Chaque besoin se doit d'être analysé via la réalisation d'une évaluation préalable afin de déterminer quel est l'outil de la commande publique le plus adéquat. »

Jean Tirole et Stéphane Saussier



La concession au service de la transition

La transition écologique se caractérise par 3 grandes caractéristiques, auxquelles le modèle concessif apporte des réponses concrètes.



Des investissements qui nécessitent des **capitaux importants**.

+



Des innovations et technologies de rupture, comportant une part certaine de **risques**

+



Une « décentralisation » énergétique, qui **renforce le rôle des collectivités territoriales** comme puissances « prescriptives »



CONCESSION

Les concessions actuelles s'adaptent à la nouvelle donne

Investir dans la transition écologique : voilà un sujet d'échanges désormais récurrents entre les autorités concédantes et les concessionnaires, aussi bien dans le cadre des contrats existants que lors du renouvellement des concessions. **Ce besoin renouvelé de financements renforce la légitimité du modèle concessif.**



Le distributeur de gaz GRDF s'est engagé dans le cadre du nouveau contrat de concession passé avec la métropole de Lyon à contribuer financièrement à la transition énergétique territoriale et à la lutte contre la précarité, et ce à hauteur de 1 million d'euros par an. Cette contribution prévoit notamment une **montée en capital à un fonds de transition énergétique** dont les contours restent à définir.



Pour participer à la transition, la filière gaz naturel s'engage dans le développement du gaz vert. Hors l'injection de biométhane **réinterroge le cadre réglementaire actuel des concessions**. Elle modifie par exemple les flux entre Gestionnaires de Réseau et peut nécessiter la création de nouvelles zones de desserte, autour des canalisations de producteurs hors zone de desserte. La CRE a complété ce cadre pour accompagner le développement de la filière avec par exemple [l'introduction du timbre d'injection ou du droit à l'injection](#).

+ ZOOM SUR

Parier sur l'avenir avec la concession ?



Des bornes de recharge pour accélérer dans la mobilité électrique

Afin d'accélérer dans le développement de la mobilité électrique, l'installation de bornes de recharge de véhicules électriques sur la voie publique est essentielle. La programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit 7 millions de points de charge en 2030 dont 10% sur le domaine public. Le gouvernement a précisé cette trajectoire avec un point de passage de 100 000 bornes ouvertes au public pour fin 2021, soit [3 fois plus qu'aujourd'hui](#) ! Dans le cadre du Plan de Relance, ce seront 100 millions d'euros qui seront débloqués pour accélérer le déploiement de bornes de recharge pour véhicules électriques sur les routes nationales et les autoroutes.

La majorité de ces infrastructures ne sont aujourd'hui pas rentables compte-tenu du nombre limité de véhicules électriques en circulation. Les collectivités territoriales, sous leur casquette d'« autorités organisatrices des transports » ou de syndicats d'énergies, cherchent pourtant à les développer pour répondre aux attentes de la société.

La délégation de service public apparaît alors comme un outil adapté, à condition de prévoir des modalités qui sécurisent le modèle économique : des subventions conséquentes, une flexibilité suffisante pour s'adapter... le tout afin d'éviter de reproduire les erreurs de l'expérience AutoLib' à Paris ([cf p. 30](#)). 11 syndicats d'énergie du Centre-Est et Sud-Est de la France souhaitant offrir un service de recharge ont par exemple confié pour 8 ans la conception, l'exploitation, le développement et la promotion de ce service à [Easy Charge](#), filiale de Vincl.



La concession, un outil au service du développement des réseaux de froid

La signature en 1991 du contrat de concession entre la Ville de Paris et [Climespace](#), filiale d'ENGIE, pour développer et exploiter un réseau de froid constituait un pari sur l'avenir. Grâce à un contrat de concession sur un temps suffisamment long pour apporter sécurité et visibilité, Climespace a pu développer un réseau et un marché. 28 années ont été nécessaires pour rentabiliser l'investissement... soit quasiment la durée totale de la concession.

Le froid constitue désormais un enjeu d'avenir. Avec le réchauffement climatique, des zones de froid seront indispensables dans les villes. Les investissements nécessaires sur le réseau de froid, à l'impact climatique beaucoup plus maîtrisé que celui des installations autonomes, seront donc importants dans les prochaines années et les risques associés toujours présents. Dans ces conditions, le contrat de concession reste l'outil contractuel approprié auquel la ville de Paris devrait faire appel en 2022.



Résilience et adaptabilité

Telles sont les qualités dont fait preuve le modèle concessif, alliage public-privé au service de l'intérêt général. Résilience car ce modèle a traversé les époques en permettant de trouver un juste équilibre entre des impératifs parfois contradictoires de couverture et de rémunération des risques, d'investissements massifs, et de performance dans le développement et l'exploitation des infrastructures. Et adaptabilité car les acteurs de la concession n'ont cessé d'en réinventer les contours, intégrant en continu de nouvelles exigences de transparence, de flexibilité et de performance.

Dans un monde de l'énergie, des réseaux et des mobilités en profonde et rapide transformation, voilà des qualités qui font de la concession un modèle contractuel d'avenir !

Atlante appuie depuis sa création les acteurs de la concession pour améliorer la performance des activités concédées et accompagner le dialogue entre concédants et concessionnaires.

Atlante
nos énergies se rencontrent



Remerciements

La réalisation de cette publication a été rendue possible grâce aux concours des acteurs de l'énergie, des réseaux et des mobilités que nous côtoyons chaque jour. Nous souhaitons leur exprimer toute notre gratitude d'avoir partagé leurs expériences et leurs analyses. Cette publication a été nourrie grâce à leurs convictions et à la richesse de leurs exemples.

Nous voudrions aussi remercier tous les membres du cabinet qui ont participé à la réalisation de ce document et tout particulièrement **Guillaume Fournel**, **Fabien Monti** et **Emilie Niang Gaub**

Céline Chanez et **Benjamin Signarbieux**, Associés du cabinet Atlante.

Annexe : glossaire

- ▶ **Les contrats de concession** sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes (...) confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service. (*définition issue de l'article 5 de l'ordonnance de janvier 2016*)
- ▶ Lancé en juin 2004, **le contrat de partenariat** (*appelé désormais marché de partenariat*) permet à une personne publique de confier à une entreprise une mission globale, dans le cadre d'un contrat de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il est utilisé pour les grands projets de construction (*établissements scolaires, gares*), d'équipement urbain (*éclairage public, voirie*) ou encore d'équipement sportif ou culturel.
- ▶ **Les délégations de service public** (DSP) regroupent l'ensemble des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service. Les DSP sont présentes dans les secteurs de la restauration collective, de l'eau et de l'assainissement, du chauffage urbain, des transports, des infrastructures sportives, etc.
- ▶ **Les marchés publics** sont des contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs publics avec un ou plusieurs opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Atlante accompagne les acteurs économiques et institutionnels dans la conduite des transformations et la recherche de performance.

Nous conseillons les décideurs et leurs équipes de l'émergence des projets à leur concrétisation.

Notre action se déploie sur trois domaines d'expertise :
énergies, réseaux, mobilités.



Céline Chanez

●
Associée Fondatrice

celine.chanez@atlante.fr

07 77 38 48 06



Benjamin Signarbieux

●
Associé

benjamin.signarbieux@atlante.fr

06 21 94 81 58

Atlante
nos énergies se rencontrent

78 Boulevard bourdon
92 200 Neuilly-Sur Seine
France