

Avril 2025

**L'évolution du rapport de force entre Ile-de-France Mobilités et la RATP, sous l'effet de l'ouverture à la concurrence**

Marie Varay

Mémoire dirigé par Charlotte Halpern

Second membre du jury : Jimmy Brun

Master politiques publiques

Spécialité administration publique

## Résumé

Depuis près de 25 ans, les contrats sont l'outil de gouvernance incontournable pour régir les relations des acteurs de la politique de transport en Ile-de-France. Si l'autorité organisatrice des transports publics urbains est progressivement parvenue à affirmer ses prérogatives à travers le contrat, en augmentant les exigences de performance auprès de l'opérateur historique, l'intérêt du contrat réside, au-delà de ses aspects juridiques et financiers, dans l'appréhension des relations au sens large entre les parties. Ainsi, les spécificités de l'écosystème francilien, liées au poids économique et politique fort de la région, ont des effets sur le rapport de force entre Ile-de-France Mobilités et la RATP, reflété dans les relations contractuelles. L'enjeu de ce mémoire consiste à analyser l'objet du contrat en tant que reflet de l'évolution du rapport de force entre les parties, sous l'effet de l'approche de l'ouverture à la concurrence, et s'intéresse également aux variables exogènes qui contraignent le cadre dans lequel s'inscrit le contrat, et influent donc sur le rapport de force. Pour cela, le mémoire s'appuie sur une enquête qualitative réalisée auprès de personnes internes et externes aux parties au contrat, afin d'appréhender, au-delà du cadre juridique, l'évolution des dynamiques au cours du processus de contractualisation, et la manière dont elles se répercutent sur les termes du contrat. La complexité du réseau de transport francilien et la multiplicité d'acteurs en présence, sont des contraintes supplémentaires pour la mission de coordination, exercée par l'autorité organisatrice, à l'approche de l'ouverture à la concurrence.

## Mots clés

Transports publics urbains, autorité organisatrice, opérateur historique, ouverture à la concurrence, relations contractuelles, rapport de force.

## Table des matières

<b>Principaux apports de la recherche</b> .....	<b>1</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>Présentation des méthodes, des données et des sources</b> .....	<b>5</b>
<b>Etat des savoirs pluridisciplinaires : le contrat comme outil de gouvernance de l'offre de transport et de la qualité de service</b> .....	<b>10</b>
<b>Analyse et résultats</b> .....	<b>14</b>
<b>I. Le contrat comme outil d'affirmation de l'autorité organisatrice</b> .....	<b>14</b>
1. Quel rapport de force initial dans les premiers contrats ?.....	14
1.1. <i>Initialement, le rôle conféré à l'autorité organisatrice de transport rend difficile son affirmation</i> ...	15
1.2. <i>Des obligations contractuelles au départ non contraignantes pour l'opérateur de transport</i> .....	17
1.3. <i>Les spécificités franciliennes cantonnent l'autorité organisatrice à une position défavorable</i> .....	18
2. Quels liens entre évolution des relations contractuelles et évolution du rapport de force ?....	19
2.1. <i>L'établissement d'une logique de performance au profit de l'autorité organisatrice</i> .....	20
2.2. <i>La transformation du rôle du Stif : de caisse de financement à réel décideur</i> .....	22
2.3. <i>La consécration du rôle d'organisation et de coordination d'IDFM grâce à l'ouverture à la concurrence</i> .....	23
3. Quelles conséquences implique ce nouveau cadre contractuel pour la RATP ?.....	24
3.1. <i>La déspecialisation de la RATP : un choix non imposé par le règlement européen</i> .....	25
3.2. <i>Le développement commercial pour survivre à la fin du monopole</i> .....	26
3.3. <i>L'évolution du rôle de la RATP, sous l'effet de l'approche de l'ouverture à la concurrence, permet d'initier la gouvernance des contrats</i> .....	27
4. Quelles difficultés propres aux contrats monopolistiques ?.....	28
4.1. <i>La difficile séparation des activités d'opérateur et de GI pour un exploitant en monopole</i> .....	29
4.2. <i>Un équilibre complexe à trouver par le contrat entre préparation à la concurrence et fonctionnement du monopole</i> .....	30
4.3. <i>Une situation résultant dans des indicateurs limités à l'opérateur</i> .....	30
5. Quel rapport de force existe dans les contrats soumis dès le départ à la concurrence ?.....	31
5.1. <i>Les nouvelles compétences liées à la concurrence assoient IDFM dans son rôle d'autorité organisatrice</i> .....	32
5.2. <i>Les difficultés liées à la persistance de monopole dans le cadre concurrentiel francilien</i> .....	34
5.3. <i>Comparaison des indicateurs des contrats par appel d'offres et des conventions pluriannuelles</i> .....	35
<b>II. Le contrat comme cadre soumis à des contraintes exogènes</b> .....	<b>39</b>
1. Est-ce que le contrat n'est pas lui-même soumis à la procédure de contractualisation ?.....	39
1.1. <i>La coopération de l'opérateur historique essentielle à la préparation de nouveaux contrats</i> .....	39
1.2. <i>Un niveau d'exigences de l'autorité organisatrice qui peut alimenter des situations de blocage</i> .....	41
2. Comment les modalités de mise en œuvre effective de la concurrence, déterminées au niveau national, constituent des contraintes exorbitantes pour le contrat ?.....	42
2.1. <i>La temporalité des contrats est imposée par la déclinaison des obligations de concurrence en droit interne</i> .....	42
2.2. <i>Le périmètre des contrats est soumis au transfert de patrimoine précédant la mise en œuvre de la concurrence</i> .....	44
3. Quelles spécificités de l'écosystème francilien agissent sur les termes du contrat ?.....	47

3.1.	<i>La persistance de la présence de l'Etat dans la gouvernance influe sur les termes des contrats .....</i>	<i>47</i>
3.2.	<i>Un rôle de l'autorité organisatrice incomparable à celui du droit commun.....</i>	<i>48</i>
4.	<b>Quel rapport de force actuel dans cet environnement complexe ?.....</b>	<b>50</b>
4.1.	<i>L'enjeu de la soutenabilité de la stratégie d'investissement d'IDFM .....</i>	<i>50</i>
4.2.	<i>Quel rôle in fine pour la RATP opérateur de transport ?.....</i>	<i>51</i>
	<b>Conclusion : recommandations fondées sur les résultats de la recherche .....</b>	<b>53</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>56</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>58</b>

## Principaux apports de la recherche

La décentralisation, entamée dans les années 1980, a conduit à une implication croissante des collectivités dans la gestion des politiques de transport urbain. Le rôle des régions est consacré par le législateur dans les années 2000, qui leur reconnaît des compétences et la responsabilité d'autorité organisatrice de transport (AOT). Le Stif (ancien Ile-de-France Mobilités) est créé en application de la loi, et devient un établissement public placé sous la tutelle de la région, avec un financement de plus en plus restreint de l'Etat. Celui-ci a une influence prépondérante dans la gouvernance de la politique des transports franciliens, qui s'explique par le poids économique et politique de la région, ce qui justifie que des établissements publics, comme la RATP, aient structuré l'écosystème depuis l'après-guerre. Un triptyque original caractérise ainsi l'environnement francilien entre l'Etat, la région et les opérateurs historiquement très puissants.

L'ouverture à la concurrence est une obligation d'origine européenne, qui s'inscrit dans un mouvement de libéralisation global des économies de réseaux. Elle vient bouleverser l'équilibre en vigueur à partir des années 2000, en légitimant la région dans sa fonction de gouvernance décentralisée, et révèle également l'influence nationale des opérateurs historiques comme la RATP, qui parviendra à bénéficier d'une échéance repoussée à 2039 pour le mode ferré. Dans cet environnement complexe, un des éléments objectifs reflétant le rapport de force entre IDFM et la RATP, et les moyens mis en œuvre pour renforcer ou préserver leurs prérogatives est le contrat. Compris au sens d'outil de gouvernance, qui permet de fixer un cadre juridique, de faire évoluer le modèle économique de la RATP et de partager les responsabilités (Lokiec, 2005 ; Conseil d'État, 2008) ; son évolution illustre les reconfigurations des acteurs, sous l'effet des stratégies internes aux parties et de l'approche de l'ouverture à la concurrence.

Par ailleurs, les dynamiques du rapport de force entre IDFM et la RATP au moment de la redéfinition périodique du contrat sont tout aussi cruciales que l'objet de gouvernance lui-même. Le processus de contractualisation illustre que s'il est possible d'établir des objectifs de performance chiffrés dans le contrat, ces derniers restent soumis à une négociation subjective. Le mémoire s'appuie ainsi sur une évaluation qualitative des relations contractuelles, fondée sur des entretiens, pour comprendre le cadre dans lesquels ces accords sont tissés.

Le mémoire se propose d'avancer par questionnements se fondant sur l'objet du contrat, en étudiant deux hypothèses : i) le contrat comme outil de gouvernance qui permet une redéfinition du rapport de force déséquilibré au profit de l'autorité organisatrice ; ii) le contrat comme outil de gouvernance qui s'inscrit dans un contexte complexe et qui est soumis à des variables exogènes. L'analyse se concentre ainsi sur les motifs et les moyens de l'évolution du rapport de force, ainsi que les obstacles rencontrés en raison des intérêts parfois non alignés des acteurs (Williamson, 1985 ; Laffont & Tirole, 1993) ou des rapports sociaux parfois conflictuels qui lient les parties (Basdevant-Gaudemet, 2003 ; Lascoumes & Le Galès, 2004).

L'objet de ce mémoire permettra en somme de vérifier que la dimension pluridisciplinaire, à travers laquelle est appréhendé le contrat, permet d'élucider l'évolution d'un rapport de force coconstruit par des engagements mutuels, une définition commune des objectifs, et une évaluation partagée des résultats (Gaudin, 2001).

## Introduction

Depuis la fin des années 1960, les conventions constituent l'outil de gouvernance défini par la loi pour structurer les relations entre l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France et la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP). Historiquement, cette mission a été confiée au Syndicat des Transports Parisiens (STP), institué par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, avant de devenir Ile-de-France Mobilités (IDFM). Chargé d'organiser et de financer les transports publics de la région, le STP entretenait une collaboration étroite avec la RATP, mais son influence était limitée en raison de la position dominante de cette dernière.

Article 1er de l'ordonnance : « En tant que de besoin, il [le STP] passe avec les exploitants des conventions soumises à approbation par décret en CE ».

En effet, la RATP, héritière des anciennes compagnies de transport parisiennes et institutionnalisée par le décret du 21 mars 1948, a longtemps bénéficié d'un monopole de fait. Jusqu'au début des années 2000, ce monopole était renforcé par un modèle de financement garantissant la stabilité financière de l'entreprise, indépendamment de ses performances ou des évolutions des besoins en mobilité. Ce déséquilibre structurel limitait considérablement la capacité de régulation du STP, et réduisant l'efficacité de la gouvernance publique des transports franciliens.

Le début des années 2000 marque un tournant avec la libéralisation progressive des réseaux, faisant émerger la possibilité de la concurrence dans les transports publics. L'autorité organisatrice doit jouer un rôle central pour rationaliser et légitimer le modèle économique des opérateurs. Dès 1999, Jean-Claude Gayssot, alors ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, plaidait pour une contractualisation triennale entre le STP et les entreprises de transport, permettant de définir précisément les volumes et la qualité des services, les niveaux tarifaires et les financements publics associés. Cette évolution visait à renforcer la responsabilisation des acteurs en instaurant un cadre contractuel structuré, reposant sur des objectifs mesurables et un suivi de performance.

*« À ces évolutions, doivent correspondre aussi un véritable travail pour donner sa place au STP et clarifier les relations financières entre les différents partenaires, afin de mieux responsabiliser chacun et notamment les entreprises RATP, SNCF, APTR et ADATRIF. À ce sujet, il nous faut mettre en place un processus de contractualisation triennale entre les entreprises de transports et le STP. Cette démarche permettra de définir les volumes et qualités des services, l'évolution des niveaux et structures tarifaires ainsi que les financements publics correspondants. Elle précisera l'implication et la responsabilité des transporteurs sur la base d'objectifs et d'indicateurs définis en commun. Cette démarche permettra au secteur public d'apporter la démonstration de son efficacité tant au niveau économique que social. »*

Cette dynamique conduit à une évolution du cadre réglementaire dans les années 2000. L'ascension de la région Ile-de-France au sein du STP, puis sa montée en puissance dans IDFM, marque un tournant institutionnel. L'État se désengage progressivement, et la refonte des modalités de financement de la RATP renforce l'autonomie de l'autorité organisatrice. L'adoption du Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, appliqué dès janvier 2009, impose une mise en concurrence progressive des services de transport et institue les principes de transparence et d'efficacité dans les conventions, qui lient les autorités organisatrices aux les opérateurs. La transposition de ce règlement dans le droit national, notamment avec la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, transforme profondément les rapports entre IDFM et la RATP. L'opérateur historique doit désormais se préparer à la concurrence, tandis que l'autorité organisatrice se dote de nouveaux leviers pour structurer le marché.

Parallèlement, les années 2010 sont marquées par un autre chantier structurant : le Grand Paris Express (GPE). Ce projet ambitieux redéfinit la gouvernance des infrastructures et des services, en même temps que le positionnement d'IDFM en tant qu'acteur central dans l'attribution et l'encadrement des contrats d'exploitation. La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris officialise ce rôle et amorce une rupture avec le monopole historique de la RATP sur le métro francilien. Pour IDFM, cette première mise en concurrence sur un réseau neuf constitue une expérience précieuse en vue de l'ouverture plus large des services existants à la concurrence. La contractualisation apparaît alors comme un outil clé pour encadrer cette transition et définir les nouveaux équilibres entre IDFM, la Société du Grand Paris (SGP) et la RATP.

L'actualité récente confirme cette reconfiguration des rôles dans l'écosystème des transports publics franciliens, avec l'ouverture à la concurrence des lignes de bus RATP, initialement prévue pour le 1er janvier 2025, puis finalement échelonnée jusqu'au 1er janvier 2027. La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 fixe un calendrier précis pour l'ensemble des modes de transport, avec une ouverture du tramway à horizon 2030 et du métro à horizon 2040. Cette première mise en concurrence directe des services exploités par la RATP marque la fin de plus de 70 ans de monopole. Elle représente un défi majeur pour l'opérateur historique, qui doit repenser son organisation interne et anticiper le transfert de personnel, ainsi que pour IDFM, désormais responsable de l'allotissement, de la gestion et de la propriété des infrastructures pour garantir une concurrence effective. Une fois de plus, la contractualisation est au cœur de l'orchestration de cette transition.

Dans un environnement complexe, encadré par des réglementations strictes et mobilisant une multitude d'acteurs, le contrat apparaît comme un instrument essentiel de gouvernance. Il assure un équilibre entre les différents acteurs tout en offrant la flexibilité nécessaire à l'adaptation aux nouvelles contraintes économiques et organisationnelles. Cette contractualisation soulève toutefois plusieurs interrogations : dans quelle mesure permet-elle une redéfinition efficace des rôles entre IDFM et la RATP ? Comment encadre-t-elle la transition vers un marché concurrentiel, tout en garantissant la continuité et la qualité du service public pour l'utilisateur ?

L'ouverture à la concurrence impose en effet de nouvelles exigences, forçant les acteurs à se réorganiser et à développer des compétences adaptées à ce nouvel environnement. Si certaines expériences, comme l'ouverture des TER en région ou celle des bus de grande couronne en Ile-de-France, offrent des enseignements précieux, le cas francilien se distingue par son envergure et son poids politique. L'histoire longue et institutionnalisée de la RATP et d'IDFM influence profondément la dynamique de négociation et l'application des nouvelles règles. En témoigne l'allongement des discussions autour des conventions pluriannuelles et le recours, depuis le 1er janvier 2025, au régime du douzième provisoire pour la rémunération de la RATP.

Par ailleurs, l'étude du Grand Paris Express met en lumière les contraintes posées par la gestion des infrastructures, qui nécessite une vision centralisée, et l'émergence d'un modèle plus ouvert et concurrentiel. IDFM, en tant qu'autorité organisatrice, fixe désormais les règles pour les futurs exploitants, par des procédures d'appels d'offre, alors que la RATP conserve un rôle monopolistique dans ce nouveau paysage, celui de gestionnaire d'infrastructure (GI).

Cet environnement institutionnel marqué par les spécificités historiques et politiques fortes de l'Ile-de-France interroge sur le rôle du contrat : constitue-t-il un levier de transformation du secteur des transports publics pour une ouverture à la concurrence maîtrisée, ou bien le reflet des stratégies et intérêts exogènes des acteurs en présence ?

## Présentation des méthodes, des données et des sources

### *Définitions et problématisation*

Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de définir le contrat, en tant qu'**outil de gouvernance**, sur lequel les deux parties se sont fondées pour influencer sur le rapport de force. Dans une perspective pluridisciplinaire, le contrat renvoie à un dispositif formel et négocié, structurant une relation entre plusieurs parties, à travers un ensemble d'obligations réciproques mentionnées dans un document juridiquement contraignant. Au-delà de sa fonction juridique, il constitue un outil de régulation, de coordination et de gouvernement, particulièrement mobilisé dans l'action publique.

En droit, le contrat est traditionnellement perçu comme un accord de volonté entre parties consentantes. Dans le secteur public, il s'inscrit de plus en plus dans un processus de juridicisation de la régulation, en formalisant les engagements des parties (Lokiec, 2005 ; Conseil d'État, 2008).

En sciences politiques, Gaudin (2001) considère le contrat comme un mode d'action publique reposant sur la négociation et la coopération plutôt que sur l'imposition hiérarchique. Dans le cas l'écosystème francilien de transports en commun, le contrat permet de réguler les rapports entre institution publique et opérateurs, en favorisant des formes de coordination souples et encadrées.

En sociologie, le contrat est analysé comme un dispositif social, structurant non seulement des obligations mais aussi des rapports de pouvoir, de confiance, ou de méfiance entre acteurs. Ainsi, le contrat n'est pas seulement un instrument de mise en œuvre, il n'est pas neutre. C'est un lieu de définition des politiques publiques, qui structure la manière dont le pouvoir s'exerce entre les acteurs, et qui construit politiquement et socialement le rapport de force (Lascoumes & Le Galès, 2004).

En économie, notamment dans la théorie des incitations ou des coûts de transaction, le contrat est un instrument d'alignement des incitations entre une autorité et un agent (Williamson, 1985 ; Laffont & Tirole, 1993). Il permet d'organiser la prise de risque, les mécanismes de récompense ou de sanction, et la répartition des responsabilités.

Le mémoire se fonde ainsi sur cette dimension pluridisciplinaire du contrat, pour analyser de quelle manière il reflète l'évolution du rapport de force entre la RATP et IDFM, dans un contexte d'anticipation et de préparation de la mise en concurrence. Les enjeux et dynamiques en présence sont donc appréhendés grâce au contrat public en tant que cadre juridique, outil économique, instrument politique et vecteur de rapports sociaux.

Il convient aussi de **distinguer le contrat** en tant qu'objet (défini, signé, opposable) **du processus de contractualisation**, qui désigne l'ensemble des interactions préalables et concomitantes à la construction de cet objet.

La contractualisation ne se limite pas à la rédaction d'un document, elle intègre le processus dynamique de négociation, dans lequel les parties (ici IDFM et la RATP) mobilisent des ressources, exercent des pressions, et tentent d'influencer la forme, le contenu et les termes du contrat. Ce processus reflète et met à jour le rapport de force entre les acteurs : une autorité organisatrice qui monte progressivement en puissance, face à un opérateur historique doté d'un savoir-faire technique, de ressources humaines importantes, et d'un poids politique majeur.

### *Méthode et hypothèses*

Le caractère pluridisciplinaire du contrat et son ambition de gouvernance des relations entre les parties prenantes – reposant sur un processus fluctuant au gré des stratégies internes des parties et d'éléments exogènes – induit qu'une stricte appréhension de son contenu et de ses termes, limiterait quelque peu la recherche portant sur l'évolution du rapport de force dans un environnement francilien dynamique et complexe. Le mémoire se fonde sur une **évaluation qualitative**, à travers des entretiens réalisés avec les membres internes et externes aux deux structures. Il s'agit d'analyser comment les structures se sont réorganisées chacune, en utilisant le contrat, pour remplir le rôle qu'elles estimaient devoir jouer face à l'arrivée de l'ouverture à la concurrence. Il s'agit aussi de voir à quelles limites elles se sont confrontées et si leurs ambitions ont parfois dû être reconsidérées ou réorientées. L'étude des conventions pluriannuelles, depuis leur apparition dans les années 2000, traduit ainsi les dynamiques dans lesquelles les acteurs abordent les échéances futures d'ouverture à la concurrence sur le réseau RATP.

Le mémoire étudie aussi les leviers d'affirmation de l'autorité organisatrice à l'égard de l'opérateur historique, qui se sont notamment matérialisés par des **indicateurs de performance** dans les contrats, sur les volets de l'offre de transport et de la qualité de service. L'évolution des indicateurs illustre l'évolution du rapport de force et les exigences croissantes d'IDFM à l'égard de la RATP. Elle a deux corollaires : i) la montée progressive en compétence et expertise d'IDFM ; ii) le rétablissement du rapport de force qu'exerce traditionnellement une autorité organisatrice de transport sur un opérateur. Si les seuils de ces indicateurs sont généralement confidentiels, l'évolution des types et nombre d'indicateurs à travers le temps, ainsi que la comparaison avec un contrat liant l'autorité organisatrice à un nouvel exploitant d'une ligne attribuée en concurrence sont éclairantes. Des exigences plus fortes sont progressivement affirmées, tant en matière d'offre de transport que de qualité de service et de remontées de données, qui relèvent à la fois de stratégies internes aux acteurs pour influencer sur les termes du contrat, et révèlent aussi des variables exogènes, qui contraignent le cadre et le périmètre dans lesquels s'inscrit le contrat.

Le mémoire vise ainsi à analyser deux hypothèses relatives à l'utilisation du contrat, comme levier de gouvernance, dans le paysage concurrentiel qui se profile, et ses effets sur la reconfiguration des rapports de l'écosystème des transports publics urbains franciliens :

1. Le contrat comme outil d'affirmation de l'autorité organisatrice

La première hypothèse consiste à affirmer que le contrat constitue le principal levier permettant à IDFM de renforcer son pouvoir régulateur et de s'imposer en tant qu'autorité organisatrice à l'égard de la RATP, en assumant pleinement son rôle de coordination et contrôle du service public de transport. En instaurant un cadre contractuel détaillé et contraignant, IDFM rééquilibre progressivement le rapport de force avec la RATP, en exigeant de cette dernière des engagements chiffrés, notamment en matière de performance et de partage des risques financiers. La contractualisation renforce la responsabilisation de l'opérateur, en l'amenant à assumer une partie des risques commerciaux et industriels, tout en sécurisant son modèle économique grâce à un mécanisme de compensation de la part de l'autorité organisatrice.

## 2. Le contrat comme cadre soumis à des contraintes exogènes

La seconde hypothèse tend à assumer que le rôle du contrat ne se réduit pas à un outil de régulation bilatéral entre IDFM et la RATP, mais qu'il est contraint par des dynamiques extérieures. Celles-ci peuvent être de nature juridique (évolutions législatives et réglementaires), opérationnelle (adaptation aux infrastructures existantes) ou encore stratégique (mise en œuvre des politiques publiques nationales, notamment avec le développement du Grand Paris Express). Le caractère multipartite et très interconnecté du réseau francilien amplifie ces contraintes exogènes, qui se répercutent sur le contenu et la mise en œuvre des contrats. L'exemple du GPE illustre particulièrement cette dynamique, où la contractualisation doit intégrer des décisions prises en dehors de la relation directe entre IDFM et l'opérateur.

### *Données et sources*

La collecte des données repose sur une analyse approfondie des sources primaires et secondaires, pour éclairer les évolutions contractuelles et institutionnelles du secteur. Afin de permettre une analyse exhaustive de l'évolution du rapport de force entre les deux acteurs, le mémoire s'appuie sur le croisement des données juridiques, économiques et organisationnelles, avec les entretiens qualitatifs. Une cartographie du cadre législatif encadrant la gouvernance des transports en Ile-de-France est proposée en annexe.

#### • **Sources institutionnelles et réglementaires :**

- Textes législatifs et réglementaires encadrant la gouvernance des transports publics en Ile-de-France (lois, ordonnances, décrets).
- Rapports d'évaluation et documents de travail d'IDFM et de la RATP, de la Cour des comptes et d'organismes de contrôle.
- Contrats et avenants entre IDFM et la RATP, pour étudier l'évolution des engagements contractuels.

- **Littérature académique et études sectorielles :**

- Articles scientifiques et ouvrages spécialisés sur la contractualisation dans les services publics et les transports urbains.
- Études de cas sur d'autres contextes d'ouverture à la concurrence
- Travaux de recherche sur les modes de régulation et les incitations contractuelles.

La seconde source du mémoire repose sur une **enquête qualitative constituée de 15 entretiens** réalisés auprès de 15 personnes, en présentiel, par téléphone, ou en visioconférence, d'une durée d'une à deux heures. Le choix des entretiens repose sur un ciblage des deux parties prenantes : la RATP et IDFM, ainsi que des acteurs extérieurs familiers avec le cadre d'ouverture à la concurrence, ou du cadre juridique des contrats. Afin de respecter la confidentialité des propos tenus lors des entretiens, leur mention dans le mémoire est anonymisée.

Une distribution en cinq groupes, détaillée ci-dessous permet d'avoir une vision réaliste des acteurs interrogés. Elle est divisée en deux catégories, qui comportent elles-mêmes des sous-divisions :

1. Interne : les personnes interrogées appartiennent aux structures des parties au contrat
2. Externe : les personnes interrogées proviennent d'autres structures

La première catégorie comporte trois sous-groupes :

- i) **Interne Contrat** : le rôle de la personne interrogée, au sein de la structure, réside dans la négociation ou la rédaction des contrats ;
- ii) **Interne Ouverture à la concurrence** : le rôle de la personne interrogée, au sein de la structure, est tourné vers la déclinaison opérationnelle du contrat ;
- iii) **Interne Stratégie** : le rôle de la personne interrogée, au sein de la structure, concerne les stratégies d'évolution des parties, ensuite traduites partiellement ou totalement dans le contrat.

La seconde catégorie comporte deux sous-groupes :

- i) **Externe Ouverture à la concurrence** : le rôle de la personne interrogée en dehors de la structure réside dans la participation ou l'organisation de la concurrence ;
- ii) **Externe Juridique** : la personne interrogée en dehors de la structure dispose d'une expertise juridique sur l'outil du contrat en lui-même.

**Entretiens réalisés :**

- Interne Contrat : 2
- Interne Ouverture à la concurrence : 2

- Interne Stratégie : 3
- Externe Ouverture à la concurrence : 5
- Externe Juridique : 2

Le protocole des entretiens, d'une durée moyenne d'une heure, ont suivi une grille thématique organisée autour de trois axes :

- L'évolution du rôle d'IDFM et ses leviers de régulation.
- Les adaptations stratégiques de la RATP face aux nouvelles exigences contractuelles.
- Les enjeux et difficultés liés à l'ouverture effective à la concurrence.

## **Etat des savoirs pluridisciplinaires : le contrat comme outil de gouvernance de l'offre de transport et de la qualité de service**

Le contrat est un instrument essentiel de gouvernance pour structurer les relations entre les parties, autour d'obligations réciproques mentionnées dans un document juridiquement contraignant. Il permet d'encadrer les relations entre les acteurs des transports publics urbains, en définissant des objectifs de performance, des mécanismes de régulation et un partage des responsabilités. Son efficacité pour instaurer un cadre de gouvernance objectivable, est pourtant parfois limitée par la contractualisation, processus soumis aux comportements des contractants, qui influe sur les termes du contrat. Toutefois, dans un contexte de transition vers l'ouverture à la concurrence, nécessitant une reconfiguration des rôles et des équilibres en place, la pertinence du contrat est avérée.

### **1. La contractualisation : instrument de gouvernance et de redéfinition des rapports de force**

#### a. La gouvernance contractuelle comme outil de définition des rôles des acteurs

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, le contrat a permis à IDFM de renforcer son rôle de coordination vis-à-vis de la RATP, en instaurant des indicateurs de performance et des objectifs de qualité de service (Richer, Hasiak & Jouve, 2011). Cette dynamique s'inscrit dans une montée en puissance du contrat en droit public, en tant qu'outil de modernisation de l'action administrative, dès lors qu'il favorise la négociation et le consensus. Il remplace progressivement l'autorité unilatérale de l'Etat et permet une régulation plus souple et adaptée aux besoins des usagers (Conseil d'Etat, 2008). La décentralisation entamée dans les années 1980, permet ainsi une affirmation progressive des autorités organisatrices des transports (AOT) dans leur encadrement des opérateurs historiques.

La structuration des mobilités urbaines bénéficie particulièrement de ce processus de recherche de consensus. Le contrat joue, de longue date, un rôle structurant pour coordonner les choix d'aménagement et les investissements en transport, comme le montre l'analyse de Bentayou, Perrin & Richer (2015) sur le contrat d'axe et le Transit-Oriented Development (TOD). Dans le contexte francilien, l'évolution des contrats suit cette logique en articulant les décisions de transport avec les objectifs d'aménagement du territoire, permettant une plus grande intégration des politiques publiques et des stratégies de mobilité durable.

#### b. La contractualisation comme outil de réorganisation d'un secteur

Afin d'organiser l'arrivée de l'ouverture à la concurrence et la transition avec les opérateurs historiques, le niveau d'offre et de service nécessite souvent d'être réhaussé. Phang & Tan (2022) expliquent ainsi que les partenariats public-privé (PPP) favorisent une compétition saine tout en garantissant des standards élevés de performance et de qualité de service. Ils démontrent que dans

un contexte de concurrence accrue, les autorités organisatrices doivent imposer aux opérateurs des obligations de résultats afin de maintenir un niveau de service satisfaisant.

L'expérience londonienne illustre l'utilisation de la contractualisation pour reconfigurer la gouvernance des transports, et assurer une séparation organique des rôles des acteurs. À Londres, la séparation entre gestion du matériel roulant (assurée par des sociétés privées spécialisées, les Rolling Stock Leasing Companies - ROSCOs) et exploitation des lignes (confiée à des entreprises sous contrat avec Transport for London - TfL) garantit une mise en concurrence effective des nouveaux entrants, en supprimant la barrière financière de l'achat de matériel roulant (White, 2017).

## **2. Le contrat comme levier de performance et de transition vers la concurrence**

### **a. Mécanismes de régulation et incitations contractuelles**

La contractualisation permet d'établir des objectifs mesurables en matière de ponctualité, de fréquence, de propreté et de satisfaction des usagers. Le contrat cristallise une certaine vision de l'intérêt général, négociée à travers des intérêts divergents (Basdevant-Gaudemet, 2003 ; Lascoumes & Le Galès, 2004). Ainsi, les contrats entre IDFM et la RATP ont progressivement intégré des clauses de bonus-malus en fonction de la qualité du service fourni (IGF-IGEDD, 2023) afin d'améliorer l'offre pour les usagers.

Fourny et al. (2013) analysent les modèles de gouvernance territoriale orientés par le rail et montrent que la contractualisation structure les politiques de transport et d'aménagement métropolitaines. Ces contrats traduisent des objectifs stratégiques en engagements précis et mesurables, facilitant le suivi de la performance et l'ajustement des politiques publiques.

### **b. Le suivi et l'évaluation des engagements contractuels**

L'établissement de variables objectives dans les contrats pour tendre vers une amélioration des performances de l'opérateur, passe également par un suivi accru de ces performances – instauration de tableaux de bord, comités de suivi qui permettent aussi une certaine adaptation des objectifs. Boyer & Robert (2018) mettent en avant l'importance des dispositifs d'évaluation continue pour assurer un contrôle efficace des engagements contractuels dans les services publics. Ils démontrent que le suivi des performances permet de garantir la pertinence des objectifs fixés et d'apporter des ajustements en cas de sous-performance.

L'accès aux données est également un enjeu clé de la gouvernance contractuelle, garantissant une régulation plus efficace et un cadre concurrentiel plus équitable. La Cour des comptes (2021) et Antoine Courmon (2021) insistent sur la nécessité de garantir la transparence des données entre les acteurs du secteur.

### 3. Les défis et limites de la contractualisation face à l'ouverture à la concurrence

#### a. Les enjeux patrimoniaux et organisationnels pris en charge par la loi

Le régime économique et patrimonial des infrastructures de transport constitue un facteur clé du secteur des transports. Sa complexité technique et les sommes qu'il représente, ont ainsi justifié une intervention extérieure au contrat, à travers le législateur, pour établir des transferts de propriété entre le Stif et la RATP en fonction de leur compétence. Ainsi, le contrat est parfois contourné pour résoudre certaines situations, comme les tensions entre la gestion des actifs de la RATP et les exigences de l'ouverture à la concurrence (IGEDD, 2004). Ces interventions constituent pourtant des contraintes importantes sur le cadre dans lequel s'inscrit le contrat – en effet la redéfinition des patrimoines des acteurs opérés par la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) de 2009, pèsera sur les exigences imposées au contrat.

De la même manière, la préservation de certains monopoles dans l'écosystème, comme la RATP gestionnaire d'infrastructures dans le Grand Paris Express, relevant d'une loi de 2010, influe de manière prépondérante sur la réorganisation interne de la RATP pour préparer l'ouverture à la concurrence. Mayer & Wachs (2020) montre que la restructuration des opérateurs de transport en Europe est une réponse stratégique face à la concurrence croissante et aux nouvelles exigences contractuelles imposées par les autorités organisatrices. En segmentant leurs activités et en créant des filiales adaptées aux appels d'offres – à l'instar de la création de RATP Dev en 2002 - ces entreprises cherchent à concilier leur héritage historique avec les impératifs d'un marché libéralisé.

#### b. Les risques posés par à la gouvernance contractuelle concurrentielle

L'ouverture à la concurrence pose plusieurs défis liés à la gouvernance des contrats. Tout d'abord, la maîtrise des données devient un enjeu crucial dans la répartition des responsabilités entre IDFM, la RATP et les nouveaux entrants. Une gestion transparente des données constitue un levier majeur pour assurer une concurrence équitable et garantir l'amélioration continue du service public (Cour des comptes, 2021 ; Courmon, 2021).

Or, la contractualisation, en tant que processus soumis à la bonne volonté des parties, se révèle ici comme un obstacle potentiel à l'ouverture à la concurrence, dès lors que les intérêts entre autorité et agent ne sont pas forcément alignés (Williamson, 1985 ; Laffont & Tirole, 1993), pour la transmission des données par exemple. La négociation constitue ainsi un risque de position dominante de l'opérateur historique. La Cour des comptes (2019) met, par exemple, en avant que les contrats TER conclus avec la SNCF ont souvent été déséquilibrés en faveur de l'opérateur historique, un risque similaire à celui qui pourrait affecter la contractualisation entre IDFM et la RATP.

Enfin, les indicateurs de performance peuvent entraîner un manque de flexibilité face aux imprévus, rendant difficile une réponse efficace aux aléas. Beck, Bente & Schilling (2017) soulignent que la pression exercée sur les opérateurs pour atteindre ces indicateurs, peut les inciter à des pratiques opportunistes, altérant ainsi la qualité réelle du service. Elle peut par exemple pousser les opérateurs à prioriser les résultats chiffrés au détriment de la qualité réelle du service (Greve, 2008). Des stratégies de contournement peuvent aussi émerger, avec des ajustements visant à satisfaire les critères contractuels sans nécessairement répondre aux attentes des usagers (Van Thiel & Leeuw, 2002). La focalisation sur les objectifs de performance chiffrés du contrat, peut ainsi détourner l'attention de la finalité du service public : la satisfaction des besoins de l'utilisateur (Supiot, 2015).

## Analyse et résultats

### I. Le contrat comme outil d'affirmation de l'autorité organisatrice

La première hypothèse étudiée dans ce mémoire est celle du contrat comme outil de gouvernance, à la main des parties prenantes, qui y intègrent des stratégies pour peser sur les termes du contrat et faire évoluer le rapport de force. Dans le cas des conventions pluriannuelles entre la RATP et IDFM, il permet de rééquilibrer les relations entre les deux acteurs, au profit de l'affirmation d'IDFM dans son rôle d'autorité organisatrice.

Le contrat est l'outil qui encadre dès le départ les relations dans l'écosystème des transports franciliens, sous des formes très peu contraignantes pour la RATP avant les années 2000. Si le rapport de force initial favorise ainsi largement l'opérateur historique, sans lui imposer de réelles obligations (1), la montée en puissance d'IDFM est concomitante à l'évolution du cadre contractuel qui devient progressivement plus exigeant, tant sur le plan de l'offre de transport que de la qualité de service (2). L'évolution du rapport de force en faveur de l'autorité organisatrice contraint la RATP à se réorganiser, dans la perspective de l'arrivée de la concurrence sur son périmètre historique (3). Enfin, malgré l'utilisation d'un outil de gouvernance qui permet d'insérer des exigences objectives et quantifiables, certaines stratégies de contournement de l'opérateur historique persistent en monopole, et échappent au cadre du contrat (4) ; ce qui les distingue des contrats en concurrence dès le départ (5).

#### 1. Quel rapport de force initial dans les premiers contrats ?

Le cadre de gouvernance des transports publics urbains franciliens défini par la loi<sup>1</sup>, institue la RATP comme opérateur exclusif pour gérer les moyens de transport publics souterrains et de surface de Paris et de sa banlieue, alors qu'ils étaient auparavant assurés par des entreprises privées. Le contrat apparaît dès la création du STP<sup>2</sup> en 1959, comme outil de gouvernance pour régir les relations avec la RATP. A ses débuts, le STP joue un rôle essentiellement financier, et est fortement soumis à l'influence de l'Etat, présent au sein de son conseil d'administration.

Ainsi, la mise en place des acteurs au sein de l'écosystème des transports franciliens est dès l'origine déséquilibrée, et cela laissera des marques dans les relations contractuelles futures. Le rôle de départ, laissé à l'autorité organisatrice, rend difficile son affirmation (1.1.) ; alors que les obligations légales et contractuelles auxquelles doit se soumettre l'opérateur de transport sont non

---

<sup>1</sup> Loi du 21 mars 1948 créant la RATP, en remplacement de la Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris (CMP) et de la Société des transports en commun de la région parisienne (STCRP).

<sup>2</sup> Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 *relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France*.

contraignantes (1.2.). Les spécificités de l'écosystème francilien cantonnent par ailleurs l'autorité organisatrice dans une position de faiblesse (1.3.)

*1.1. Initialement, le rôle conféré à l'autorité organisatrice de transport rend difficile son affirmation*

La tutelle de l'Etat sur la gouvernance des transports franciliens, est marquée dès la création du STP par sa forme d'établissement public, constitué d'un conseil d'administration comprenant l'Etat majoritaire, la mairie de Paris et les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Le rôle du STP est de coordonner l'activité de toutes les entreprises de transport de voyageurs qui interviennent dans la région des transports parisiens et de financer des opérations avec la région, grâce à l'affectation d'une partie du produit des amendes de stationnement. Il réalise de nombreuses études et enquêtes et contribue à l'élaboration du plan de déplacements urbains (PDU).

De sa création aux années 2000, le STP joue un rôle essentiellement financier de sa création aux années 2000. Son autonomie financière sera acquise progressivement à partir de 1968, à l'occasion d'une réorganisation, son président est désormais le préfet de région. Il gère, à partir de 1971, le produit du versement transport. La relation contractuelle avec la RATP est très limitée, et le STP joue le rôle de caisse de financement, comme le montre l'entretien ci-dessous.

Le syndicat des transports parisiens existera longtemps jusqu'au Stif : il perçoit les ressources (ce qui était versement transports avant le versement des mobilités), et les contributions des départements, régions. Il les transfère ensuite à la RATP. La relation contractuelle entre RATP / STP et Stif est quasiment nulle. La RATP se gère seule.

Entretien n°3 Interne Stratégie

En effet avant l'apparition des contrats pluriannuels, un **système d'équilibre a posteriori** était en place entre le STP et les opérateurs franciliens. Le STP fixait les tarifs publics de tous les modes de transport collectif, et compensait la différence entre le coût réel d'exploitation des lignes par les entreprises chargées des réseaux et des recettes directes (vente des tickets et abonnements) par : i) le versement transport ; ii) l'indemnité compensatrice, versée en fin d'exercice par l'Etat (70 %) et par les huit départements (30 %), et ce, quels que soient les résultats des entreprises. Le STP avait donc peu de prise sur le service offert.

Le désengagement de l'Etat engagé dans le cadre de la décentralisation permet de faire évoluer ce système cantonnant la future autorité organisatrice à un rôle de caisse de financement des opérateurs, Elle est initiée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Le STP est transformé en Stif, établissement public placé sous la tutelle de la région, avec un financement de plus en plus restreint de l'Etat. Le désengagement de

ce dernier serait également lié à une situation budgétaire contrainte par le financement de plusieurs grands projets de transports en Ile-de-France :

La décentralisation a été engagée dans les années 2000. : l'Etat n'avait plus d'argent avec la ligne 14 et le RER E, donc est allé chercher la région et la ville de Paris – actionnaires minoritaires du Stif.

#### Entretien n°4 Interne Stratégie

La gouvernance du Stif est transformée par l'acte fondateur de 2004<sup>3</sup> et le décret statutaire de 2005<sup>4</sup>. La présidence politique et de direction générale exécutive est transposée, et dorénavant assurée par la région. Le Stif devient un établissement public administratif (EPA) avec la sortie immédiate de l'Etat. Il bénéficie de dotation globale de fonctionnement, au titre de la décentralisation, et son mode de financement devient foncièrement plus autonome, comme le montre l'entretien ci-après.

Le Stif disposait alors de trois sources de financement : i) les recettes voyageurs perçues et conservée par l'opérateur ; ii) les contributions obligatoires des collectivités territoriales ; iii) le versement mobilité – dont le plafond est fixé par la loi, mais le taux par la région.

#### Entretien n°4 Interne Stratégie

Au même titre que les autorités organisatrices de transport de province, les missions du Stif sont désormais élargies à la réalisation de projets d'infrastructures, l'organisation des transports scolaires et des services fluviaux réguliers de voyageurs, la révision du PDU, ou la fixation des taux du versement transport. Toutefois, la différence majeure qui explique que l'autorité organisatrice ne joue pas le même rôle que ses homologues de région, est que le Stif fait face à deux entreprises monopolistiques, qui assurent plus de 90 % du service - la RATP et la SNCF.

Un monopole comporte les trois caractéristiques suivantes : i) volume ; ii) concentration et iii) durée de vie indéterminée.

#### Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

---

<sup>3</sup> Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>4</sup> Décret n°2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du Syndicat des transports d'Ile-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France

Le Stif est créé et la loi SRU donne des compétences aux régions, qui prennent le pas sur les politiques de mobilités. Dans toutes les autres régions, ce sont elles qui exploitent les réseaux de transport, sauf en Ile-de-France où deux entreprises publiques sont trop grosses pour faire disparaître le patrimoine.

#### Entretien n°3 Interne Stratégie

Le profond déséquilibre qui caractérise la relation Stif-RATP dès le départ, est favorable l'opérateur qui dispose de l'expertise métier, d'un personnel expérimenté et habitué à l'environnement francilien complexe et imbriqué. Surtout, si l'indépendance du Stif vis-à-vis de l'Etat est définitivement acté dans les années 2000, la RATP conserve, elle, son statut d'établissement public industriel et commercial (Epic). Cette forte proximité avec l'Etat a institué la RATP dans une position dominante dans l'écosystème des transports franciliens qui, selon les entretiens ci-dessous, lui permet d'elle-même jouer le rôle d'autorité organisatrice, que le Stif est censé exercer.

En 2005, le Stif était un établissement public local. Au début, ils étaient très peu nombreux, et la RATP faisait ce qu'elle voulait.

#### Entretien n°15 Externe Juridique

En Ile-de-France, l'autorité organisatrice de transport a le pouvoir de financer deux monopoles, qui avaient légalement un rôle d'autorité organisatrice eux-mêmes. Cela est justifié par la vision de long terme nécessaire pour le financement, mais le fait que le Stif n'ait pas de maîtrise technique engendre des crispations. Par ailleurs, le fait que les monopoles soient des grosses structures, engendre un phénomène de boîtes noires.

#### Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

La position dominante des opérateurs, instituée dès le départ par l'Etat au détriment de l'autorité organisatrice régionale, est accentuée par le cadre législatif contractuel non contraignant.

##### *1.2.Des obligations contractuelles au départ non contraignantes pour l'opérateur de transport*

En 1949, les conditions d'exploitation des réseaux sont fixées sous forme de conventions passées avec la RATP et approuvées par décret en Conseil d'Etat. A partir de 1959, le STP approuve le budget de la RATP et les montants des compensations tarifaires et d'indemnité compensatrice versée par l'Etat et les départements d'Ile-de-France. Ainsi, le contrat se limite au prime financier et ne fait prendre aucun engagement à l'opérateur :

Depuis 1959, l'obligation de contractualiser avec l'opérateur existe, mais aucun article ne précise le périmètre ou l'objet – cela est laissé au consensualisme et la liberté des parties.

Avant 2004, il n'y avait pas de contrat au sens d'obligation de service public, la convention était à seul caractère financier.

#### Entretien n°4 Interne Stratégie

Le monopole d'exploitation détenu par la RATP, se traduit bien par une autorisation annuelle signée du Stif, qui ne comporte aucun engagement de la RATP sur la réalisation d'une offre commandée. Aucun document bilatéral ne lie les deux parties sur la performance de l'offre de transport, et la rémunération de l'opérateur n'est pas incitative :

Le droit d'exploiter en Ile-de-France est détenu par la loi de création de la RATP de 1948. Ce droit est obtenu par une autorisation de plan de transport : un acte unilatéral signé par le directeur général du Stif, qui énonce les lignes exploitées par la RATP avec une rémunération au barème harmonisé.

#### Entretien n°4 Interne Stratégie

Si les régions sont instituées comme chef de file de la politique de transports par la décentralisation, le cadre contractuel peu sophistiqué ne permet pas de faire évoluer le rapport de force très déséquilibré, en raison des particularités préexistantes et maintenues de l'écosystème francilien.

### *1.3. Les spécificités franciliennes cantonnent l'autorité organisatrice à une position défavorable*

La création de la RATP en 1948, en tant qu'Epic est déterminante dans la gouvernance de l'écosystème francilien. Cette forme administrative permet de concilier la mainmise de l'Etat sur les décisions de la RATP – en raison des enjeux économiques et politiques de la bonne gestion des réseaux de la capitale – et le maintien d'incitations au développement d'une offre industrielle et commerciale exigeante, nécessitant une expertise et une attractivité élevées. L'entretien ci-dessous souligne le caractère hybride de la RATP, à la fois établissement d'Etat et dont le fonctionnement se rapproche de la gestion d'entreprise.

Dès le départ, et même avant la création de la RATP, il y a un partage public-privé qui restera déterminant dans son histoire et permettra d'allier délégation de service public avec prise de risque industrielle forte. Ainsi, en 1900, la Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris (CMP) créée par le baron Empain remporte la plus grosse concession de chemin de fer existante, à travers un appel d'offre de la ville de Paris.

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

Cette proximité très forte avec l'Etat a pour corolaire une quasi-indépendance avec la région, pourtant censée jouer le rôle d'autorité organisatrice. La RATP définit elle-même les règles dans

lesquelles elle opère, et se satisfait d'un rapport exclusivement financier avec le STP. Le désengagement de l'Etat avec la décentralisation, est perçu comme une occasion de renforcer sa main mise sur les financements du Stif. Il aurait presque été encouragé par la RATP, comme le mentionne l'entretien suivant :

De 1949 à 2000, la RATP est une entreprise qui s'autogère : elle fixe tarifs, définit les plans de transport pour la gestion de l'exploitation, et porte énormément de chose. La seule chose qu'elle ne fait pas est la perception des impôts qui permet de financer les transports et la création des abonnements (carte orange 1975).

Entretien n°3 Interne Stratégie

La RATP a été un artisan de la création du Stif pour deux raisons. Avant, l'Etat décidait quel argent allait à RATP, sa gestion était proche de celle d'une administration publique, avec des rabots imposés etc. Plusieurs pensent alors que la caisse du STP sera mieux sans l'Etat, avec seulement les collectivités territoriales.

Entretien n°3 Interne Stratégie

Le déséquilibre des forces en présence est très marqué dans les premiers contrats dès les années 2000. Si les contrats seront un vrai outil d'affirmation du Stif, comme véritable pilote des politiques de transports en Ile-de-France, l'Etat continue d'exercer son influence sur le cadre de régulation, notamment à travers la loi, qui contraint l'exercice du rôle d'autorité organisatrice. L'entretien ci-dessous rappelle ainsi que le modèle financier du Stif reste en partie fondé sur l'impôt, dont le législateur fixe l'assiette et le plafond du taux.

Les contrats IDFM-RATP sont singuliers. La RATP n'est pas à risque sur ses performances, ni ses investissements. La loi SRU instaure un versement transport – une taxe sur les entreprises. La RATP bénéficiera de la création du Stif, comme carnet de chèques.

Entretien n°5 Interne Stratégie

Cet historique complexe, au cœur du rapport de force entre IDFM et la RATP, a une influence déterminante sur la construction des relations futures, matérialisées par le contrat à partir des années 2000. La formalisation du contrat en tant qu'outil de gouvernance, renégocié périodiquement, permet à IDFM de progressivement s'affirmer face à un opérateur historique très puissant.

## **2. Quels liens entre évolution des relations contractuelles et évolution du rapport de force ?**

Les conventions pluriannuelles, d'abord peu formalisées et contraignantes pour la RATP, vont progressivement s'allonger et installer l'autorité organisatrice dans son rôle de définition de l'offre et de la qualité de transports en Ile-de-France. En effet, les contrats apparaissent comme un outil de performance, permettant d'objectiver et de réhausser les exigences à travers des indicateurs (2.1.). Le Stif utilise ainsi son rôle en matière de financements pour légitimer celui de décideur, ce qui implique une montée en compétences dans plusieurs domaines (2.2.). Ces évolutions sont consacrées par l'ouverture à la concurrence (2.3.) qui institue pleinement l'autorité organisatrice dans un rôle de coordination, qui dépasse le périmètre des opérateurs.

### *2.1.L'établissement d'une logique de performance au profit de l'autorité organisatrice*

Les conventions pluriannuelles instaurées dans les années 2000, matérialisent progressivement la montée en puissance de l'autorité organisatrice, qui instaure progressive des exigences sur les activités de l'opérateur monopolistique. Alors qu'auparavant, la RATP ne rendait des comptes que de manière très limitée, et qu'elle le faisait davantage à l'égard de l'Etat que de la région, les conventions sont un outil de rééquilibrage des rapports Stif-RATP, qui rapproche le rapport de force de celui qui existe en province. Conformément au modèle de délégation de service public (DSP) en vigueur dans les conventions pluriannuelles, l'exploitant doit supporter une partie substantielle du risque financier, ce qui n'était pas le cas avant l'apparition du Stif. Le transfert de risque est ainsi établi progressivement au sein des conventions pluriannuelles : avec un partage entre exploitant et Stif sur les recettes directes versées par les voyageurs et le trafic compté à partir de 2009<sup>5</sup>. Le contrat structure ce partage :

La délégation de service publique doit impliquer un transfert de risque aux exploitants – à travers des seuils, a minima des incitations à la performance et à la validation. Les exploitants sont libres dans leur offre de proposer d'aller plus loin. Les contrats sont découpés en trois parties : i) offre de transport (exploitation et circulation), ii) offre de service (qualité) et iii) maintenance. Les exploitants font des propositions de pondération, d'attribution, de quel poids chacun des trois volets représente dans une enveloppe globale de valorisation à la performance.

#### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

La convention pluriannuelle contient trois aspects : i) l'investissement dans le matériel roulant ; ii) l'investissement dans l'offre de service et iii) l'exploitation et la maintenance des infrastructures.

---

<sup>5</sup> Cour des comptes. 2010. Les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France.

## Entretien n°15 Externe Juridique

Cet outil de gouvernance permet d'instaurer une véritable logique de performance dans l'offre et les services réalisés par la RATP. Cette logique s'appuie sur l'établissement de seuils de production, d'objectifs et de pénalités progressivement associées aux indicateurs. Elle a pour conséquence une forte montée en compétences de l'autorité organisatrice : du point de vue des effectifs et de l'expertise dont elle dispose.

A chaque nouvelle négociation, IDFM essaye et parvient à des contrats plus favorables. L'accroissement de leur personnel est phénoménal : ils ont de plus en plus les moyens de leurs ambitions.

## Entretien n°15 Externe Juridique

Les indicateurs de la RATP sur le contrat en monopole ont été musclés au cours des derniers contrats, notamment sur la ponctualité, la propreté. Les indicateurs ont été multipliés et la rémunération versée au titre de la bonne réalisation des indicateurs a été augmentée. Les enveloppes et objectifs de qualité de service sont par exemple augmentés à chaque contrat, à tel point qu'on ne peut pas faire beaucoup mieux que les objectifs imposés au contrat 2021-2024. Ce qui compte ensuite, c'est la possibilité de bien suivre ça en termes de reporting, de réalisation et d'incitations financières (bonus et malus).

## Entretien n°8 Interne Ouverture à la concurrence

Les indicateurs révèlent l'accroissement des exigences d'IDFM. Un des grands enjeux, sur lequel ils mettent beaucoup d'exigences dans les DSP, est la validation – le bon fonctionnement des valideurs, et la lutte contre la fraude. Il y a aussi des exigences fortes sur l'information voyageurs et sur la ponctualité plutôt que la régularité. Ce renforcement passe par une multiplication des indicateurs et par des milliers de personnes pour gérer ces indicateurs coté RATP et IDFM.

## Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

Les conventions pluriannuelles ont ainsi institué une logique permettant au Stif, puis à IDFM, de s'imposer dans son rôle d'autorité organisatrice, et a eu pour corollaire sa montée en compétences pour définir et suivre les indicateurs de performance de l'opérateur. Cette transformation des missions du Stif a été légitimée par deux motifs : la volonté de s'assurer que l'argent investi soit utilisé de manière optimale et l'amélioration de l'offre pour les usagers.

## *2.2.La transformation du rôle du Stif : de caisse de financement à réel décideur*

Si la RATP perçoit tout d'abord le désengagement de l'Etat au sein du Stif comme une opportunité d'accroître sa prise sur les décisions de ses financements, elle n'avait pas anticipé l'affirmation du Stif comme une entité stratégique, pilote de la politique de transports en Ile-de-France. Pourtant, c'est sur cet attribut principal – caisse de financement des opérateurs de transport – que s'appuie le Stif pour imposer progressivement ses exigences à l'opérateur dans les conventions pluriannuelles. C'est ce que dévoile les entretiens ci-dessous, soulignant qu'IDFM a même récemment décidé de l'arrêt total de l'activité de l'opérateur pendant la crise :

Les premières générations de contrats Stif-RATP permettent de faire entrer les acteurs dans la logique du Stif paye, donc il décide. Il s'agit de contrats de plusieurs milliards pour la RATP et la SNCF, les deux plus gros contrats de service public au monde.

### Entretien n°4 Interne Stratégie

Pour la première fois, la crise sanitaire a montré un nouveau rapport de force entre autorité organisatrice et opérateur. IDFM a arrêté de payer, et le réseau RATP s'est arrêté.

### Entretien n°15 Externe Juridique

La redéfinition du rapport de force a eu pour conséquence une montée en compétences très forte du Stif, qui se voit aussi bien dans la forte croissance de ses effectifs, que dans les champs investis par le Stif, auparavant domaine réservé des opérateurs. Outre les exigences en matière d'offre de transport, la stratégie de marque et l'utilisation politique de la tarification, deviennent des aspects clés de la stratégie d'affirmation de l'autorité organisatrice, qui se traduisent dans le contrat et sont très visibles pour l'utilisateur. Les entretiens suivants soulignent ainsi l'implication croissante d'IDFM dans la définition de l'offre et de qualité de service, et l'affirmation progressive de son identité visuelle et de sa communication sur le réseau.

IDFM doit monter en compétences sur des domaines avant délégués aux opérateurs. Il y a désormais un besoin de coordination opérationnelle, une fonction de vision avec le plan stratégique. La stratégie de transports est typiquement une prérogative de l'autorité organisatrice. Dans le contrat, l'opérateur a un rôle de conseil vis-à-vis de l'autorité organisatrice.

### Entretien n°1 - Interne Contrat

IDFM a désormais une identité marquée et entend piloter la politique de transport comme les autres régions (décide de l'offre, la billettique, la tarification, la marque et la communication). Un opérateur fait simplement rouler les métros. IDFM grossit vite - se professionnalise et s'améliore. L'essor de cette politique se fait avec Valérie Pécresse. On

le voit par exemple sur le bus : depuis le début de l'année, IDFM commande les bus, les réceptionnera demain. IDFM fait ses révolutions tarifaires, met sa marque partout.

Entretien n°3 Interne Stratégie

### *2.3. La consécration du rôle d'organisation et de coordination d'IDFM grâce à l'ouverture à la concurrence*

L'émergence des conventions pluriannuelles dans les années 2000, s'inscrit dans un contexte de libéralisation des économies de réseaux – poste, télécoms, etc. Le règlement sur les obligations et les compensations de service public (ROSP)<sup>6</sup> de 2009 fixe l'obligation d'ouverture à la concurrence et appelle à une coordination globale des services et offres de transport entre opérateurs. Les premières versions du texte préparées dès le début des années 2000, concordent ainsi avec le mouvement de décentralisation, et désignent naturellement les régions pour préparer et suivre l'ouverture à la concurrence. Ces obligations, à la charge de l'autorité organisatrice, transforment complètement le rapport qu'elle entretient avec l'opérateur historique :

Aujourd'hui, IDFM se positionne réellement comme une autorité organisatrice de transport qui fixe le cahier des charges, les objectifs et les moyens associés à l'opérateur. C'était déjà le cas avant dans les contrats non mis en concurrence, mais comme la RATP ne se sentait pas en danger, il était plus difficile d'obtenir de la performance dans le service client. Il y avait bien une offre commandée et payée par IDFM, mais avec des contraintes posées par l'opérateur. Aujourd'hui, la RATP fait à la demande d'IDFM.

Entretien n°6 Interne Stratégie

Cela implique une réorganisation des effectifs et compétences côté IDFM, déjà engagée pour le suivi des conventions monopolistiques, qui est poursuivie et multipliée. Le rehaussement de la qualité d'offre et de service amorcé par la mise en place d'indicateurs est également consacré, grâce au nouveau poids que représente l'autorité organisatrice dans la gestion des futurs marchés, et la nécessité de préparer l'ouverture à la concurrence. Ces évolutions sont soulignées dans les entretiens suivants.

Le département de mise en concurrence d'IDFM contient aujourd'hui une petite dizaine de personnes. Dans les équipes métier bus, c'est la même chose. En comparaison des demandes d'augmentation d'effectifs que fait la RATP, ça reste modeste.

---

<sup>6</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route

## Entretien n° 2 Interne Contrats

Avec l'ouverture à la concurrence, les pénalités ont été multipliées par trois dans les nouveaux contrats. Les seuils des indicateurs ont été réhaussés. Avant plus d'un train sur cinq manquait, en raison de l'absentéisme.

## Entretien n°9 Externe Ouverture à la concurrence

La concurrence influe donc sur le rapport de force entre la RATP et IDFM, au profit de cette dernière, dont les effectifs dans les fonctions supports pour le suivi, et les compétences métiers ont été progressivement renforcées. La gouvernance par le contrat, permet un alignement des incitations entre autorité organisatrice et agent organisant, en organisant la prise de risque, les mécanismes de récompense ou de sanction, et la répartition des responsabilités (Williamson, 1985 ; Laffont & Tirole, 1993). Cette amélioration de la performance, bénéficie avant tout à l'utilisateur, comme le souligne l'entretien ci-dessous.

La concurrence oblige tout le monde à être meilleur. A budget constant, on peut avoir un matériel plus moderne, équipé pour être sans contrôleur. Il y a une meilleure communication : information voyageurs, ponctualité et propreté.

## Entretien n°9 Externe Ouverture à la concurrence

L'affirmation d'IDFM en tant qu'acteur stratégique de la politique de transport, renforcée par la perspective de l'ouverture à la concurrence – lointaine mais concrète – a des conséquences sur la gouvernance de la RATP, qui doit s'adapter aux nouvelles contraintes imposées par l'autorité organisatrice.

### **3. Quelles conséquences implique ce nouveau cadre contractuel pour la RATP ?**

Le cadre législatif national antérieur au ROSP, permettait à la RATP de bénéficier d'un monopole sur le réseau francilien et de répondre à de nouveaux marchés. Après 2009, la RATP doit faire un choix : si le monopole n'est pas ouvert, il est impossible de candidater ailleurs. Cette obligation transposée dans le droit national<sup>7</sup>, a des conséquences majeures pour la RATP, qui prend la décision de renoncer à son monopole historique (3.1.), et entame une stratégie de développement commercial dès 2002 (3.2.). L'approche des premières échéances d'ouverture à la concurrence, implique enfin des évolutions pour l'opérateur – traduites dans les contrats. Celui-ci se voit en effet

---

<sup>7</sup> Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

confier un nouveau rôle dans la transition vers la concurrence, alors que son périmètre se trouve diminué (3.3.)

### *3.1. La déspecialisation de la RATP : un choix non imposé par le règlement européen*

Alors que la RATP dispose d'un monopole légal depuis sa création en 1948, l'ouverture à la concurrence imposée par l'Union européenne va initier plusieurs changements. Au niveau de la stratégie interne de la RATP, l'obligation de mise en concurrence des transports publics conditionne désormais la conquête de nouveaux marchés par un opérateur en monopole, à l'ouverture de son propre marché. L'entretien ci-dessous fait plusieurs hypothèses relatives au renoncement de son monopole par la RATP, qui semble être une lourde décision qu'elle s'impose à elle-même.

Alors que la déspecialisation ne semble pas être le choix le plus simple pour la RATP à l'époque, elle pourrait être motivée par plusieurs théories :

- Théorie de l'agent : la direction de la RATP a des intérêts différents de ceux de la région actionnaire. Pour que la RATP continue d'exister après la concurrence, il faut qu'elle se batte dès maintenant sur de nouveaux terrains.
- Théorie de l'Etat stratège : pour contrer la région et éviter que l'Etat perde complètement la main sur l'objet national qu'est la RATP, la concurrence permet d'éviter que la RATP ne fusionne avec la région.
- Théorie du courage du manager : pour maintenir un niveau d'excellence pour attirer des talents, il faut avoir de fortes ambitions. On pense être les plus forts et on a peur de mourir de l'immobilisme.

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

L'ouverture future et échelonnée de la concurrence sur le monopole historique de la RATP, a pour corollaire le retrait de certaines activités du périmètre de l'opérateur. Elles sont dorénavant exercées à l'échelle de la région dans un souci de meilleure coordination et disparaissent du cadre contractuel. Un entretien avec une personne impliquée au sein de la rédaction et négociation des contrats, a notamment souligné la stratégie d>IDFM de récupération d'actifs d'exploitation non liés aux infrastructures – comme les centres bus – afin de permettre une meilleure coordination des futurs multiples opérateurs.

Certaines tâches ne peuvent être mises dans les contrats car elles doivent rester mutualisées ou ne sont pas découplables dans le temps. Par exemple, une partie du CRIV – qui devient le Cesco - va être réintégrée à IDFM, ou lorsque la durée de vie des actifs dépasse la durée du contrat de mise en concurrence (il faut internaliser la gestion d'actifs pour qu'elle soit faite sur le temps long).

## Entretien n° 2 Interne Contrats

Ce récent transfert de fonctions de la RATP vers IDFM, lié à l'ouverture en cours de la concurrence du bus, est la contrepartie d'une stratégie de développement commercial de la RATP, entamée dès les années 2000, pour perdurer après l'ouverture à la concurrence.

### *3.2. Le développement commercial pour survivre à la fin du monopole*

Si plusieurs considérations ont pu motiver le choix de déspecialisation de la RATP, le développement commercial engagé avec la création de la filiale RATP Dev en 2002, corrobore la volonté de partir à la conquête de nouveaux marchés. Et cela, avant l'entrée en vigueur du ROSP en 2009.

Sous la présidence de Jean-Paul Bailly (1994-2002), la conviction que la concurrence est inéluctable au regard du contexte du gaz, des télécoms apparaît. En 2002, RATP Dev commence à proposer des contrats d'assistance technique peu prétentieux en Grèce, Asie du Sud Est et en Provinces. Ces tentatives modestes ont sûrement été motivées par la volonté de légitimer la RATP, le jour où elle se positionnerait sur de plus gros contrats – dans le but de montrer que son expertise a déjà été reconnue par le gain d'autres villes. On peut y voir deux motifs sous-jacents : i) économique – il va y avoir des pertes d'argent donc il faut en gagner ; ii) symbolique – il va y avoir des pertes de territoire, donc il faut en reconquérir.

## Entretien n°5 Interne Stratégie

Cette stratégie interne de développement commercial, entamée à un moment où le cadre contractuel avec le Stif était peu contraignant, se déroule en dehors des conventions pluriannuelles liant la RATP à l'autorité organisatrice, limitées au monopole francilien. Le développement commercial d'une filiale de l'Epic est permis et encadré par l'Etat, qui bénéficie du versement des bénéfices – peu nombreux au départ. L'Etat reste ainsi impliqué dans la gouvernance des transports, par la structuration des filiales de ses établissements publics. En janvier 2002, la RATP et la filiale transport de la Caisse des dépôts et consignations, Transdev, signent un accord visant à accroître, dans le cadre d'un codéveloppement équilibré, leurs activités de transport en France et à l'étranger. Cela implique le transfert d'un certain nombre de talents et de compétences vers les filiales, comme le soulignent les entretiens ci-dessous.

Face à l'ouverture à la concurrence, les monopoles historiques ont tous réagi de la même façon : si on nous attaque chez nous, on va aller attaquer ailleurs. SNCF l'a fait avec Keolis, RATP avec Dev. Sociologiquement, c'est intéressant car les maisons mères ont mis leurs grands ingénieurs dans les filiales.

## Entretien n°15 Externe Juridique

L'Epic va investir dans des filiales, dans du développement commercial à travers l'achat de boîtes, de solutions techniques. Ce ne sont pas des choses que la RATP fait pour IDFM. Les bénéfices des filiales sont reversés à l'Etat actionnaire.

Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

L'influence de l'Etat hors du cadre contractuel est ainsi non négligeable dans le rapport de force entre la RATP et IDFM, qui bénéficie toutefois d'un encadrement croissant par le contrat dès l'annonce de l'ouverture à la concurrence.

### *3.3.L'évolution du rôle de la RATP, sous l'effet de l'approche de l'ouverture à la concurrence, permet d'initier la gouvernance des contrats*

L'ouverture à la concurrence induit un bouleversement du rapport de force traduit dans les conventions pluriannuelles. Si la RATP bénéficiait auparavant d'une position dominante, due à son ancienneté et son statut d'établissement public d'Etat face à la région ; le fait que l'autorité organisatrice soit désignée comme future coordinatrice et gestionnaire de la concurrence, réduit les marges de manœuvre de l'opérateur. Ces évolutions sont anticipées très tôt, et la gouvernance de la RATP marquée par une culture très administrative à sa création, est transformée à l'initiative de ses présidents. Les entretiens abordent notamment la simplification de la gestion de la RATP et les succès progressifs de sa filiale commerciale, qui contribuent à la fluidification des relations avec le Stif dans les années 2000.

La présidence de C. Blanc à la RATP (1989-1992) marque une véritable évolution dans la gouvernance de l'Epic, qui se transforme en entreprise. En quelques mois, il diminue la chaîne de hiérarchie de 7 niveaux à 3, responsabilise des hommes plutôt que des processus et engage plusieurs démarches de simplification fondées sur deux critères : le temps et l'argent. Cette organisation a permis la normalisation des relations RATP-Stif, qui s'est traduite dans le contrat.

Entretien n°5 Interne Stratégie

L'autre élément qui a permis de normaliser les relations est le fait que la RATP gagne de gros contrats à l'étranger – Toscane, Londres (30 % du CA).

Entretien n°5 Interne Stratégie

Ces évolutions internes à la RATP sont poursuivies sous l'effet de l'approche de l'ouverture à la concurrence, à travers une réorganisation importante en 2023. Des Business Unit sont créés pour chaque mode et pour le gestionnaire d'infrastructure (GI) : RATP services ferrés, RATP réseaux de surface, RATP Infrastructures. Elle fait partie de la stratégie de préparation à l'ouverture à la

concurrence du bus, initialement prévue pour le 1er janvier 2025<sup>8</sup>, puis finalement échelonnée jusqu'au 1er janvier 2027<sup>9</sup>. L'ouverture à la concurrence du bus fait apparaître une nouvelle obligation à la charge de l'opérateur historique, décrite dans les entretiens ci-dessous : celle de préparer la transition avec les futurs opérateurs et de sécuriser le transfert de salariés<sup>10</sup>.

La construction des premiers AAP en Provinces s'est faite avec l'opérateur historique. Un sac à dos social est prévu – il n'y a pas de perte d'avantages.

Entretien n°9 Externe Ouverture à la concurrence

Le code du travail institue l'obligation pour la RATP de préparer l'ouverture à la concurrence avec IDFM, notamment faire en sorte que le transfert de salariés se déroule dans de bonnes conditions. D'autres obligations existent par la loi ou sont issues de demandes d'IDFM, sur lesquelles la RATP s'est engagée en signant.

Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence a donc été un levier de redéfinition essentiel des rôles d'IDFM et de la RATP, qui a permis de normaliser les rapports au sein de conventions pluriannuelles. Elle conforte IDFM dans son rôle d'autorité organisatrice et redessine le périmètre d'intervention de la RATP, en tant qu'opérateur historique. Toutefois, malgré les évolutions du rapport de force permises par les contrats, certaines spécificités issues de la situation monopolistique de la RATP persistent et échappent à la gouvernance contractuelle.

#### **4. Quelles difficultés propres aux contrats monopolistiques ?**

Si la gouvernance contractuelle a permis des évolutions majeures dans le rééquilibrage des relations entre IDFM et la RATP, les conventions pluriannuelles se heurtent à des difficultés pour imposer des exigences et indicateurs sur certains aspects propres à la situation du monopole. C'est le cas de la séparation de la comptabilité des activités d'opérateur et de GI qui reste complexe et artificielle (4.1.). Si les conventions tentent de l'imposer progressivement pour préparer l'ouverture à la concurrence (4.2.), elle semble aujourd'hui limitée à de simples incitations (4.3.).

---

<sup>8</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

<sup>9</sup> Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

<sup>10</sup> Article L3111-16-1 du code des transports.

#### 4.1. *La difficile séparation des activités d'opérateur et de GI pour un exploitant en monopole*

Le transfert gratuit de propriété des biens d'infrastructures du Stif vers la RATP institué par la loi<sup>11</sup>, entraîne la création du GI RATP Infrastructures et permet, pour la première fois, une distinction entre les activités d'opérateur et de GI sur le monopole historique de la RATP. Cette distinction se traduit dans les conventions pluriannuelles, pour fixer des incitations et une quantification des performances de la RATP sur ces deux activités. Cela est permis par la création d'une business unit, à l'occasion de la réorganisation en 2023. Toutefois, les entretiens suivants montrent les difficultés suscitées par cette séparation naturellement opposée à la concentration des coûts et des moyens d'un monopole.

Le GI doit de la disponibilité, il doit faire en sorte d'intervenir sur les infrastructures sans pénaliser l'exploitation (nuit courte). Il doit être capable de délivrer le plus possible d'heures à des opérateurs. Il faut être très organisé, cela demande beaucoup de productivité – avec une anticipation des travaux et de la maintenance très précise.

Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

Avant la séparation opérationnelle GI / opérateur, effective au 1er janvier 2012, il n'y avait pas de distinction entre infrastructures et transport. Pas seulement comptablement mais contractuellement. Il a fallu séparer le GI ferré et l'opérateur – car la restitution en nuit longue s'attardait. Cela a amené un rééquilibrage de la relation entre les deux, avec un paradoxe majeur : l'activité de GI n'est pas menacée par la concurrence, alors que l'opérateur est obligé de s'améliorer. Pourtant, ce qui est rémunérateur au global est le GI – dont les recettes sont prévisibles dans les années à venir avec les droits de péage contrôlés par l'ART.

Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

Cette séparation comporte des risques pour le fonctionnement du monopole, en raison des complexités comptables rendant plus difficile les prévisions des performances de l'opérateur et du GI. Cela a des conséquences pour l'autorité organisatrice qui doit s'efforcer de fixer des objectifs de performances réalistes, qui exposent la RATP à un risque de performances trop exigeantes.

---

<sup>11</sup> Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

#### *4.2. Un équilibre complexe à trouver par le contrat entre préparation à la concurrence et fonctionnement du monopole*

La séparation comptable et contractuelle des activités du monopole de la RATP, a pour objectif de faciliter la transition vers l'ouverture à la concurrence. Toutefois, son apparition a posteriori n'a pas permis de résoudre la très forte imbrication des activités et résulte en une séparation imparfaite, qui peut menacer le fonctionnement du monopole. La complexification des relations contractuelles qui en découle, est mise en avant dans les entretiens ci-dessous.

Ce qu'il y a déjà dans le contrat 2021-2024 sur la séparation GI/OT préfigure la mise en concurrence. La Cour des comptes dit dans ses rapports qu'elle est mise en place très en avance de phase. Le contrat est négocié globalement, avec une séparation comptable validée par ART, à travers des comptes séparés tous les ans. Le problème est qu'il n'y a pas de répartition entre opérateur et GI (peut être refacturation interne entre BU) du côté de l'opérateur historique, ce qui ne permet pas d'analyse aux bornes de ces périmètres. La séparation est aujourd'hui artificielle, et ne se traduit pas par des différences de traitement de dette marqués.

##### Entretien n°2 Interne Contrat

Il y a une forte complexification induite par les relations contractuelles. Que le découpage GI/OT passe par le contrat n'est pas évident, et génère des complexités comptables : la durée de vie des infrastructures est plus longue que celle du contrat, les nombreux avenants rendent la chose illisible. Ça implique beaucoup de contractualisation interne à la RATP. Tout cela a désorganisé et a détérioré la façon de travailler à la RATP.

##### Entretien n°3 Interne Stratégie

Si la gouvernance contractuelle a permis d'objectiver les performances de la RATP sur ses activités d'opérateur, elle rencontre davantage de difficultés pour encadrer l'activité de GI sur le monopole historique.

#### *4.3. Une situation résultant dans des indicateurs limités à l'opérateur*

Cette séparation imparfaite a pour conséquence une concentration des indicateurs sur les activités d'opérateurs, sur lesquelles il est plus simple d'établir des critères objectifs de performance, et d'y associer des indicateurs et pénalités. Les exigences sont donc concentrées sur l'exploitation, à travers des incitations à la validation et leurs remontées rapides à l'autorité organisatrice, notamment sur le mode bus pour préparer l'ouverture à la concurrence. Elles sont intégrées aux cahiers des charges des appels d'offres, des marchés mis en concurrence :

De nouveaux indicateurs sont intégrés au contrat pour inciter à la validation, à travers un intéressement à la fréquentation et un indicateur de qualité des remontées des validations. Ça permet de préparer la concurrence et de donner à la RATP des incitations concrètes à bien entretenir ses valideurs et MR. L'objectif est d'inciter l'opérateur historique à améliorer la qualité de ses remontées de données et de validation, et à lutter contre fraude.

#### Entretien n°2 Interne Contrat

Dans les nouveaux contrats d'appels d'offres pour le bus, il y a des indicateurs très exigeants à deux titres : i) sur les corps de contrôle (contrôleurs rattachés à des centres bus) avec des taux de contrôle accrus dans les bus – équipes sur le terrain, déplacements, etc. ii) sur les délais de remontées des validations – dans l'objectif de mieux suivre les recettes, pénalités fortes au-delà de 72h (plafond à 20 à 25 % de la rémunération de l'opérateur).

#### Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

L'instauration d'indicateurs de performance sur l'activité de GI est pour l'instant absente des conventions pluriannuelles, pour préserver le fonctionnement du monopole, elle existe par exemple dans les contrats du Grand Paris Express (GPE). Sa mise en place est toutefois progressive, avec un mécanisme de responsabilité partagée entre le GI et l'opérateur, décrit par l'entretien ci-après.

La répartition des pénalités et la création d'indicateurs spécifiques GI sont des sujets de la négociation actuelle. Aujourd'hui, tous les indicateurs de production sont sur l'opérateur. Côté GPE, cet exercice a été fait et a conduit à la mise en place de dispositifs de répartition des responsabilités en cas de retard : si le GI et l'opérateur ne sont pas d'accord, ils ont tous les deux des pénalités.

#### Entretien n°2 Interne Contrat

Ainsi, les contrats de gouvernance du GPE sont une référence vers laquelle les conventions pluriannuelles vont tendre au fur et à mesure de l'approche de la concurrence. Les écarts actuels entre les contrats s'expliquent par le cadre dans lequel ils sont apparus : le GPE a été construit dans un cadre pleinement concurrentiel, sans subir les contraintes imposées par le poids de monopoles historiques. L'autorité organisatrice était déjà établie dans ses prérogatives, pouvant ainsi s'atteler à l'encadrement de l'ouverture à la concurrence.

### **5. Quel rapport de force existe dans les contrats soumis dès le départ à la concurrence ?**

Au moment de l'entrée en vigueur du ROSP en 2009, les parties ont déjà entamé leur préparation à la concurrence : le Stif renforce ses compétences et ses effectifs grâce aux conventions pluriannuelle, et la RATP se réorganise pour pouvoir, le moment venu, assurer la transition de son marché et le transfert de son personnel. Les marchés créés ultérieurement au

ROSP sont immédiatement soumis à la concurrence, ce qui dévoile un nouveau positionnement de l'autorité organisatrice et de la RATP, plus forcément opérateur.

Le cadre du Grand Paris Express, institué par la loi<sup>12</sup>, est une première expérience de concurrence initiale, régie par des contrats. Il dévoile IDFM dans son nouveau rôle affirmé d'autorité organisatrice (5.1.), qui conserve certaines contraintes liées aux spécificités de l'écosystème francilien, traduites dans les contrats (5.2.). Si les exigences pesant sur l'opérateur monopolistique ont cru, à travers le cadre contractuel, des différences persistent avec celles mises en place dans un cadre dès le départ concurrentiel (5.3.).

### *5.1. Les nouvelles compétences liées à la concurrence assoient IDFM dans son rôle d'autorité organisatrice*

Tout d'abord, l'ouverture à la concurrence fait apparaître de nouvelles compétences pour l'autorité organisatrice qui, forte de son affirmation auprès des opérateurs historiques, a gagné en expertise, et peut assumer la prise en charge de nouvelles fonctions au sein de l'organisation de la concurrence. Au sein du GPE, IDFM assure les mêmes compétences que les autorités organisatrices de province, à travers la préparation, le découpage, la sélection et le suivi des appels d'offre auprès des opérateurs.

L'expertise d'IDFM s'est montée avec les passages de mise en concurrence : cahier des charges, indicateurs, etc.

#### Entretien n°6 Interne Stratégie

Le principal levier de la concurrence est l'allotissement. Il offre une échelle plus manœuvrable et plusieurs possibilités pour l'autorité organisatrice pour challenger l'offre.

#### Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

La convention GPE a beaucoup avancé par rapport à la convention du métro. Les pénalités sont plus importantes.

#### Entretien n°15 Externe Juridique

Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence va conforter l'autorité organisatrice dans les fonctions qu'elle exerçait déjà auprès des opérateurs historiques, notamment parce que l'apparition de nouveaux entrants nécessite une coordination plus importante. En Ile-de-France, cela justifie ainsi

---

<sup>12</sup> Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

un accroissement de ses prérogatives vis-à-vis des monopoles, pour assurer le bon fonctionnement des réseaux concurrentiels et non concurrentiels très imbriqués. Le rattachement de Commutitres à IDFM est un véritable exemple de récupération de compétences concrètes, qu'IDFM retire aux opérateurs historiques, pour préparer l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le réseau francilien.

Le réseau de bus est découpé en 13 lots. Plus on découpe, plus la coordination est importante, donc le rôle de l'AOT se transforme et tend davantage vers la coordination - qui ne peut être faite par quelqu'un d'autre qu'elle.

Entretien n°1 - Interne Contrat

Dans le GPE, le même contrat assure la coordination des titres de transports. Avant, c'était Commutitres, le GIE, qui s'en chargeait avec tous les opérateurs.

Entretien n°15 Externe Juridique

#### Le rattachement de Commutitres à IDFM

Auparavant, les recettes étaient collectées, perçues et conservées entre opérateurs réunis sous la forme d'un GIE – puis réparties entre RATP, SNCF et opérateurs de grande couronne. Jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2023, le Stif fixe les clés de répartition. Le GIE ne travaille qu'au bénéfice de ses membres, il est donc incompatible avec l'ouverture à la concurrence, qui voit arriver de nouveaux opérateurs. Pour résoudre cette situation, IDFM a obtenu une dérogation dans la loi, afin de créer une filiale de droit public, qui puisse se voir transférer et reprendre les fonctions du GIE.

IDFM dispose de la compétence billettique, mais était captif des systèmes d'information des opérateurs plutôt obsolètes. En 2015-2016, le Stif choisit de préparer l'ouverture à la concurrence en récupérant le système voyageur afin de créer un seul système moderne interopérable. C'est Commutitres qui détenait le système d'information géographique (SIG), par lequel on gère la base de données clients et le système historique – cela représente environ 4 milliards de recettes.

Nécessité de faire évoluer le GIE car il était impossible de transférer l'activité de facturation des clients. Depuis la LOM de 2019, IDFM peut créer des filiales de droit privé, qu'elle possède à 100 % grâce à une modification de ses statuts d'EPA. Grâce à cette évolution, un nouvel entrant à la concurrence puisse participer à la filiale, et surtout qu'un seul système billettique francilien existe à terme.

Entretien n°4 Interne Stratégie

## *5.2. Les difficultés liées à la persistance de monopole dans le cadre concurrentiel francilien*

Même dans un cadre concurrentiel dès l'origine, comme le GPE, l'autorité organisatrice doit toujours se plier aux contraintes, parfois exorbitantes, imposées par la loi. Le maintien du monopole du GI sur le périmètre du GPE<sup>13</sup>, contraint IDFM à négocier avec la RATP, à travers sa filiale RATP Infrastructures, pour les nouvelles lignes 15, 16, 17 et 18 du GPE. L'autorité organisatrice se retrouve une nouvelle fois à contractualiser avec un acteur qui ne peut être démis de ses fonctions. Cela crée un rapport de force, dans lequel les incitations sont moins fortes, et où les termes du contrat se complexifient :

Dans le GPE, la question s'est posée de réguler le monopole GI avec un contrat pluriannuel ou des documents de référence annuel. Fallait-il passer par un contrat type pour rembourser le monopoleur tous les coûts et bonus / malus de qualité de service rendu, ou par un contrat incitatif avec bénéfices raisonnables, un coût moyen pondéré du capital normatif (CMPC) – si la gestion financière du monopoleur n'est pas bonne, les coûts financiers ne sont pas ceux du CMPC donc on l'incite à rationaliser sa gestion, il y a une marge et avec la marge, un risque et une latitude laissée à investissement.

### Entretien n° 2 Interne Contrats

De par le statut de RATP infras, des contraintes juridiques s'imposent à IDFM. La loi du GPE et le décret d'application de février 2019 prévoit que le GI refacture à l'euro près des prestations à IDFM : pas de marge, transparence des coûts, difficultés à les inciter à la productivité et instaurer des variables à la performance.

### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Le contrat reste un outil de gouvernance efficace qui permet à IDFM un certain rééquilibrage des relations, en imposant des règles au GI monopolistique. Les conventions d'interface liant IDFM – la Société des Grands Projets (SGP) – et le RATP GI, permettent en effet, comme les conventions pluriannuelles, d'imposer des seuils d'exigences à travers des indicateurs de performance. Bien que la mise en place d'incitations reste complexe, les indicateurs du GI permettent d'instaurer des exigences plus importantes que celles des conventions pluriannuelles. L'autorité organisatrice conserve ainsi son rôle stratégique sur la définition de l'offre de transport et l'organisation de la maintenance, comme l'évoque l'entretien ci-dessous.

L'ambition d'IDFM est de laisser plus de place à la maintenance (peu présente dans les contrats historiques). Sur la vingtaine d'indicateurs du volet maintenance, un seul est incitatif (disponibilité du MR en heure de pointe), les autres sont informatifs – pour

---

<sup>13</sup> Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

permettre à IDFM de voir ce qui pourrait être rendu incitatif à l'avenir. L'enjeu pour IDFM réside dans sa capacité à emmagasiner et suivre ces informations (partie gestion des actifs, maintenance patrimoniale et gestion des biens encore faible). Elle a pu être innovante sur le volet maintenance. Sur le volet exploitation, les contrats GPE sont assez classiques avec une offre de service plus exigeante que d'habitude sur la disponibilité des équipements par exemple.

#### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Les marges de manœuvre dont disposent l'autorité organisatrice pour imposer sa vision aux acteurs en présence, à travers le contrat, diffèrent ainsi selon le cadre dans lequel la concurrence est mise en place. Si la gouvernance contractuelle permet de mettre en place des incitations à la performance, elles sont plus simples à instituer dans un cadre pleinement concurrentiel.

#### *5.3.Comparaison des indicateurs des contrats par appel d'offres et des conventions pluriannuelles*

Tout d'abord, une rapide comparaison de l'évolution des indicateurs et incitations au sein des conventions pluriannuelles liant la RATP l'autorité organisatrice, permet de montrer le rôle essentiel qu'ils ont joué pour faire passer l'opérateur d'une logique de moyens à une logique de résultats. Cette évolution se traduit sur les deux volets de la mission de service public remplie par l'opérateur historique - l'offre de transport et la qualité de service - à travers :

- i) Une montée en puissance des bonus/malus pour inciter la performance.
- ii) Une objectivation croissante de la qualité de service à travers l'instauration d'indicateurs techniques (et non plus seulement des ressentis usagers). Cela est permis par l'individualisation des exigences à l'échelle des lignes - surtout après 2020 – pour préparer l'ouverture à la concurrence.

Une variable très révélatrice de la transformation du rapport de force - qui traduit le passage d'un opérateur fort et non menacé à un acteur contraint de coopérer, qui se voit imposer des normes sur son offre de transport et de service - est le **risque d'exploitation supporté par la RATP**. Avant la première convention pluriannuelle, le modèle de financement de l'opérateur était largement fondé sur la compensation publique, avec une couverture des coûts par les recettes entre 25 et 30 %. Le contrat reposait sur une logique de moyens : la RATP était principalement rémunérée pour la production d'un volume de service, indépendamment de la fréquentation ou de l'efficacité économique. À partir de 2009, dans un contexte de recherche d'efficacité et de maîtrise des finances publiques, le Stif introduit des logiques d'intéressement et de responsabilisation de l'opérateur sur ses résultats, tant en matière de qualité que de gestion. Il conserve la majorité de la maîtrise du risque d'exploitation – avec un risque financier et opérationnel supporté à environ 40 % par la RATP.

À partir de la convention 2012–2015, le risque d’exploitation est formellement introduit et suivi dans le contrat, sous la forme d’un indicateur : le **taux de couverture des coûts d’exploitation par les recettes commerciales**. Il est utilisé comme un levier d’évaluation de l’efficacité de l’opérateur, en faisant supporter une partie des risques de non-performance à l’opérateur, avec une granularité croissante (par mode, puis par ligne). Cette évolution témoigne d’un transfert partiel mais croissant du risque d’exploitation vers la RATP, désormais incitée à maîtriser ses charges tout en optimisant ses recettes. Outre le repère stratégique qu’il constitue pour le pilotage interne et l’évaluation de l’efficacité pour l’autorité organisatrice, le taux de couverture des coûts par les recettes permet de responsabiliser davantage l’opérateur, en associant une analyse du coût complet par ligne (dès 2016), et ainsi tendre vers le niveau de risque qui sera exigé en concurrence. Dans la convention 2021-2024, il dépasse les 50 %.

Par ailleurs, il est intéressant de noter le fait que l’autorité organisatrice choisisse d’allouer une part croissante des leviers de performance – traduit par les montants de bonus/malus – aux indicateurs de qualité de service, qui dépassent ceux sur l’offre de transport à partir de 2012. IDFM s’impose sur la définition et le suivi de normes de qualité de service, qui nécessite une expertise métier moins importante afin de rééquilibrer le rapport de force.

	Risque d'exploitation	Offre de transport	Qualité de service	Nombre d'indicateurs transport	Nombre d'indicateurs service	Bonus/malus total (en M€/an)
<b>2000-2008</b>	Très faible	Objectifs de production et premiers ajustements d'offre (contrat de moyens).	Limité	3	2	2 dont : - 1 sur transport - 1 sur service
<b>2009-2011</b>	Modéré (introduction de bonus/malus)	Ajustements de desserte, expérimentation d'indicateurs d'efficience. Garantie contre les aléas de fréquentation.	Premiers indicateurs avec les enquêtes de satisfaction auprès des usagers.	5	5	8 dont : - 4 sur transport - 4 sur service
<b>2012-2015</b>	Croissant (objectif de gains de productivité à hauteur de 1,5 %/an)	Suivi de charge par ligne, optimisation de l'offre (heures creuses). Apparition du taux de couverture.	Suivi d'indicateur formalisé par domaine : sur l'IV par exemple (taux de fonctionnement des dispositifs ; taux de conformité des informations en station (affichage, sonorisation)).	8	10	15 dont : - 6 sur transport - 9 sur service
<b>2016-2020</b>	Important (efficience et pénalités)	Analyse coût complet par ligne, indicateurs de coûts unitaires par mode et ligne.  Taux de couverture cible par mode.	Bonus/malus structuré et pondéré, début de l'incitation pour contenir les charges. Nouveaux indicateurs : taux de disponibilité des équipements et IV (écrans, SIV), délai de mise à jour des perturbations.	10	15	25 (plafond) dont : - 10 sur transport - 15 sur service
<b>2021-2024</b>	Élevé (objectif d'efficience annualisé et taux de couverture des charges par les recettes attendues)	Offre par ligne avec indicateurs de performance associés.	Pilotage de la performance par ligne. Taux de fiabilité des messages diffusés, temps de réaction en cas d'incident, satisfaction usager sur l'information.	10-12	18-20	35 (plafond) dont : - 14 sur transport - 21 sur service

Ensuite, s'il est très difficile – pour des raisons de confidentialité - de comparer les conventions pluriannuelles avec d'autres contrats d'exploitation comme ceux liant un opérateur désigné du GPE avec IDFM ; il semble que le nombre d'indicateurs concernant l'offre de transport et de qualité de service du GPE (respectivement moins d'une dizaine) répondent plus directement à cette logique de performance. Les indicateurs sur le transport sont pour la plupart informatifs, avec des incitations dont un mécanisme original d'incitation partagée avec le GI. Ils permettent un suivi optimal de l'offre commandée par l'autorité organisatrice, qui fixe plus librement les seuils d'objectifs à atteindre. Les indicateurs sur la qualité de service sont eux – comme dans les conventions pluriannuelles – incitatifs, avec des pénalités.

Les conventions pluriannuelles, dans la logique de l'établissement d'une logique de performance pour préparer l'ouverture à la concurrence, devrait ainsi tendre vers les seuils et pénalités fixés dans les contrats soumis à la concurrence. Ainsi par exemple, la convention pluriannuelle 2021-2024 liant la RATP et IDFM est le premier contrat dans lequel les parties s'efforcent de définir des indicateurs de contribution à la performance globale pour le GI. Un suivi particulier est mis en place afin de les adapter ou d'introduire des objectifs spécifiques dans les contrats suivants. Toutefois, il semble que le risque d'exploitation reste, pour sa part, bien inférieur dans les contrats monopolistiques, comme le pointait l'entretien ci-dessous.

Un opérateur classique est 100 % exposé. Pour la RATP, il est beaucoup plus tamponné. Les prévisions sont à moitié-moitié avec IDFM, qui prend la majorité des risques. L'opérateur est beaucoup moins exposé au risque trafic, car les pénalités sont beaucoup plus faibles que dans les délégations classiques de service publique. En revanche, la RATP est très mal rémunérée et ses marges sont très faibles, à l'instar de ses risques.

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

Ainsi, si la comparaison des conventions pluriannuelles dans le temps prouve que le contrat est un levier essentiel de rééquilibrage du rapport de force entre IDFM et la RATP, grâce à l'instauration d'indicateurs et d'incitations chiffrées, pour améliorer l'offre de transport et de service ; le rapprochement avec d'autres contrats concurrentiels semblables laisse à penser que l'opérateur en monopole reste dans un rapport privilégié avec l'autorité organisatrice, malgré l'objectivisation permise par le contrat. Cela dénote justement que le rapport ne peut être appréhendé qu'au travers des variables juridiques et économiques, et que le contrat relève d'un spectre plus large lié aux relations sociales et politiques entre les parties (Basdevant-Gaudemet, 2003 ; Lascoumes & Le Galès, 2004).

## **II. Le contrat comme cadre soumis à des contraintes exogènes**

La seconde hypothèse consiste à défendre que le contrat est soumis à des variables exogènes, issues du poids de l'histoire ou sur lesquelles les parties prenantes n'ont pas de prise directe. L'écosystème francilien des transports publics semble s'accompagner d'un lot de contraintes exorbitantes assez important, qui vont influencer sur le cadre dans lequel s'inscrit le contrat.

Ainsi, le contrat en tant qu'outil de gouvernance entre les parties prenantes est tout d'abord soumis à la négociation entre autorité organisatrice et opérateur, qui fait intervenir des éléments subjectifs sur les termes du contrat, dans le cadre de la contractualisation (1). Par ailleurs, si la concurrence provient d'une impulsion au niveau européen, la déclinaison de ses modalités au niveau national ajoute des contraintes sur la temporalité et le périmètre du contrat (2). Enfin, les spécificités issues du poids économique et politique de la région Ile-de-France, constituent elles-mêmes des variables exogènes qui viennent influencer sur les rôles des parties au contrat, sur les périmètres monopolistique et concurrentiel (3). Elles laissent entrevoir des perspectives exigeantes pour le rôle pris par l'autorité organisatrice et la RATP, en tant qu'opérateur de transport dans le paysage futur (4).

### **1. Est-ce que le contrat n'est pas lui-même soumis à la procédure de contractualisation ?**

Si le contrat est un outil de gouvernance objectif qui permet de fixer des objectifs quantitatifs et d'évaluer la performance de l'opérateur, la première variable exogène à laquelle sont soumis les seuils et indicateurs du contrat est la procédure de contractualisation elle-même, qui peut être le fruit de difficiles négociations entre les deux parties. Ainsi par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, la RATP fonctionne au régime du douzième provisoire – qui reconduit la rémunération passée chaque mois, et nécessite la négociation d'avenant en cas de situation exceptionnelle (ce qui est pénible pour l'opérateur).

Le contrat est donc lui-même soumis à la volonté des parties prenantes, qui défendent chacune des seuils à hauteur de leurs moyens ou exigences, et doivent converger sur des engagements chiffrés. L'approche de l'ouverture à la concurrence est source de crispations pour les opérateurs historiques, alors que leur coopération est pourtant essentielle pour la préparation des offres concurrentielles (1.1.) ; tandis que la motivation d'amélioration de la performance de l'autorité organisatrice, sans subir les contraintes opérationnelles, peut conduire à des exigences trop élevées (1.2.)

#### *1.1. La coopération de l'opérateur historique essentielle à la préparation de nouveaux contrats*

Comme mentionné plus haut, l'opérateur historique a la charge d'aider l'autorité organisatrice dans la préparation de la mise en concurrence des marchés auparavant monopolistiques, tant au niveau du personnel qu'à celui de la transmission des données essentielles. Elles sont nécessaires à la construction des cahiers des charges et appels d'offres, pour qu'un nouvel entrant puisse disposer

d'informations précises pour proposer une offre. Or, si le transfert de personnel est dans l'intérêt direct de l'opérateur en place – pour ne pas conserver de coûts pour une offre de transport qui n'existe plus – la transmission des données essentielles est un sujet beaucoup plus sensible. Les entretiens ci-dessous montrent qu'elle peut être perçue comme relevant du savoir-faire et de l'expertise propre de l'opérateur en place.

La transmission des données essentielles est un vrai sujet avec les opérateurs historiques, car ce sont des données qui relèvent, selon eux, du secret industriel et commercial, donc ça les embête que ce soit mis dans les cahiers des charges des appels d'offres. C'est un axe important des prochains contrats.

#### Entretien n°8 Interne Ouverture à la concurrence

La transmission de données essentielles est majoritairement à destination des nouveaux entrants. Les nouveaux contrats de service public doivent permettre à IDFM de reconstituer les capitalisations de l'archivage et de traitement de donnée.

#### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Cette transmission soumise à la bonne coopération de l'opérateur en place, et liée aux négociations entre les parties prenantes, constitue un **réel frein à l'entrée de nouveaux opérateurs** sur le marché. Elle peut être interprétée comme une stratégie d'évitement de la part des opérateurs historiques, pour limiter la concurrence effective. Elle révèle surtout que si le contrat participe à la normalisation des relations entre l'autorité organisatrice et l'opérateur, il reste le fruit d'un processus subjectif de négociation et de concessions mutuelles pour satisfaire les intérêts en présence. Elle est présentée comme une barrière à l'entrée importante par plusieurs personnes interrogées :

Il y a deux barrières principales à l'entrée sur un marché ouvert à la concurrence : i) les données essentielles – transmises par les opérateurs en place selon une obligation du code des transports ; ii) les centres de maintenance – les GI ont l'obligation de les mettre à disposition des opérateurs selon le code des transports.

#### Entretien n°15 Externe Juridique

Sur les premiers appels d'offres de province : l'opérateur historique a refusé de transmettre une partie des données essentielles, les réponses des autres candidats étaient loin du compte techniquement et financièrement. Ainsi, 3 appels d'offres sur 4 ont été gagnés par l'opérateur historique.

#### Entretien n°9 Externe Ouverture à la concurrence

Si l'opérateur monopolistique a une influence déterminante sur le processus de contractualisation, la montée en compétences progressive d'IDFM lui confère également une légitimité dans la

défense de ses positions contrat après contrat, qui se traduit par des contraintes de plus en plus importantes pour l'opérateur.

### *1.2. Un niveau d'exigences de l'autorité organisatrice qui peut alimenter des situations de blocage*

Tout d'abord, les exigences de plus en plus affirmées dans les contrats, sont la conséquence de l'affirmation d'IDFM dans son rôle d'autorité organisatrice et le fruit de relations difficiles du passé. En effet, les 25 ans de relations contractuelles entre les deux parties prenantes ont pu engendrer des crispations ou des conflits – à la fois dans la négociation et l'application du contrat – et cela ressort dans le processus subjectif de la contractualisation. Si le rééquilibrage du rapport de force a, en partie, été permis par la mise en place d'indicateurs chiffrés, il n'est pas étonnant qu'IDFM continue de s'appuyer sur ce moyen pour imposer ses exigences. L'évolution de ce rapport traduite dans les contrats est mentionnée dans les entretiens suivants.

Les contrats sont la résultante d'un opérateur historiquement très puissant qui a méprisé et presque encouragé le renforcement d'une caisse de financement au-dessus de lui, qui s'est transformée en véritable pilote des politiques de transports en Ile-de-France.

#### Entretien n°3 Interne Stratégie

Les premiers contrats assez simples à négocier en 2000. La RATP avait une bonne idée des investissements et la relation entre les deux acteurs était assez déséquilibrée. Puis, il y a eu un durcissement de la position d'IDFM vis-à-vis de la RATP pour plusieurs raisons : i) la perception de la toute-puissance de l'Epic, qui entraîne méfiance et jalousie ; ii) la montée des exigences sur le suivi de l'exécution du contrat ; iii) l'endettement d'IDFM.

#### Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence a également eu pour corollaire un élargissement important des missions d'IDFM, qui prépare, attribue, gère et suit les contrats concurrentiels sur plusieurs réseaux : les bus de grande couronne Optile, les bus de l'ancien périmètre historique de la RATP, les lignes du Grand Paris Express, et bientôt l'ouverture du transilien, du tram et du métro. Si les conventions pluriannuelles avec la RATP représentaient auparavant l'essentiel de l'activité de l'autorité organisatrice, ce n'est désormais plus le cas et cela a un effet sur les intérêts défendus par IDFM au cours de la négociation. L'effet néfaste de la méthode des indicateurs est, par exemple, souligné dans un entretien, qui indique que les nouvelles exigences mises en place auprès de l'opérateur monopolistique, peuvent parfois aboutir à des seuils trop élevés.

L'introduction de bonus/malus et d'indicateurs de performance dans le contrat a indéniablement des effets positifs – le contribuable paye, il est normal qu'il y ait des incitations. Néanmoins, les indicateurs, puis la mise en place d'objectifs et d'incitations financières associées à ces objectifs, font que les gens ne vont plus chercher à améliorer les

choses, mais à remplir l'indicateur. Des indicateurs deviennent inatteignables, mais compensés au global dans le contrat, ils ne sont donc plus du tout incitatifs.

### Entretien n°3 Interne Stratégie

La procédure de contractualisation est ainsi une première variable exogène au contrat, qui influence son contenu de manière déterminante, alors qu'elle relève du bon vouloir des parties et de leurs intérêts propres. Si l'ouverture à la concurrence est issue d'une obligation imposée au niveau européen, certaines parties prenantes, et notamment l'opérateur historique, ont eux-mêmes pu exercer une influence sur les modalités de l'ouverture, et ainsi défendre la préservation temporaire de monopole.

## **2. Comment les modalités de mise en œuvre effective de la concurrence, déterminées au niveau national, constituent des contraintes exorbitantes pour le contrat ?**

L'application de la concurrence, fixée par le ROSP de 2009, s'étend à tous les contrats conclus ultérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2010, au niveau des réseaux de transport. Le règlement laisse une transition de dix ans pour la mise en conformité des réseaux antérieurs et l'organisation de la mise en concurrence, ce qui amène au 7 décembre 2019.

La déclinaison en droit national fixe les modalités de mise en concurrence pour les parties prenantes, que sont les autorités organisatrices et opérateurs historiques. Le contrat s'insère ensuite dans ce cadre législatif national, et doit respecter les contraintes – mêmes exorbitantes - poussées par les opérateurs, relatives aux modalités de mise en œuvre de la concurrence. La loi ORTF de 2009 et la LOM de 2019, fixent le calendrier d'ouverture à la concurrence par mode, de manière dérogatoire au cadre fixé par l'Union européenne, et établissent ainsi la durée dans laquelle les conventions pluriannuelles perdureront (2.1.). Le périmètre même du contrat est soumis aux déclinaisons nationales, suivant la mise en concurrence, en raison des nouveaux rôles qu'elles confèrent aux parties prenantes (2.2.).

### *2.1. La temporalité des contrats est imposée par la déclinaison des obligations de concurrence en droit interne*

Le cadre européen impose les principes de la concurrence, que le droit national et les acteurs nationaux ne peuvent contourner : il institue ainsi le contrat comme outil de gouvernance pour encadrer les relations entre autorité organisatrice et opérateurs, et comme moyen pour permettre l'ouverture à la concurrence. Le premier projet de ROSP, préparé dans les années 2000, était très complet –il a donc été facile pour les acteurs d'anticiper les obligations, incluant la logique contractuelle avec un contenu minimal. Il est intéressant de constater que si le contrat subi des variables exogènes, provenant de l'influence nationale des parties prenantes, son existence en elle-même ne peut être remise en cause. Le ROSP, en plus d'imposer la contractualisation avec l'opérateur, énonce les principes directeurs qui doivent figurer dans les contrats : compensation de

service public, qualité de service, rémunération, contrôle opéré sur les collectivités territoriales. L'intervention étatique dans la gouvernance des transports n'en reste pas moins nécessaire, comme l'indique les entretiens ci-après.

La cause de la concurrence est l'insatisfaction de l'existant. La réponse est la mise à la concurrence, à la fois en tant qu'outil et finalité.

#### Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

Le code de la commande publique ne s'applique pas sur le régime du règlement OSP. La concession suppose que l'opérateur prenne un risque d'exploitation à la conclusion du contrat – il fixe un prix en fonction du nombre de voyageurs. Mais dans les transports, aucune concession n'est rentable, il faut donc de grandes subventions publiques car les recettes des usagers ne compensent pas toujours. L'Etat intervient donc à travers des subventions ou l'autorité organisatrice.

#### Entretien n°15 Externe Juridique

Toutefois, si les principes de la concurrence fixés au niveau européens sont incontournables, les déclinaisons en droit interne permettent d'influer sur les modalités, et notamment le calendrier d'ouverture à la concurrence. Une série d'exceptions à la durée de dix ans est ainsi fixée pour la mise en oeuvre effective de la concurrence pour les contrats conclus avant 2000<sup>14</sup>. Ce qui n'est pas le cas de la RATP, qui disposait de contrats sans limite de durée. Les autorisations de plan de transport étaient en effet des documents informatifs, non juridiques. Pourtant, le cadre législatif national retient une durée bien supérieure pour l'ouverture à la concurrence du métro sur le périmètre RATP - 30 ans<sup>15</sup> pour le mode le plus important. Les conventions pluriannuelles liant IDFM et la RATP s'inscrivent dans ce cadre, et leur existence cessera aux dates fixées par celui-ci. L'influence des acteurs nationaux sur ce paramètre est mentionnée dans les entretiens :

L'Union européenne voulait, à l'origine, que la concurrence soit finalisée pour 2020. La RATP réussit à repousser à 2039 la concurrence sur le métro avec l'Etat, en échange du bus en 2025 – qui rapporte peu.

#### Entretien n°3 Interne Stratégie

Au moment de la déclinaison du ROSP en droit français, Pierre Mougin (2006-2015) obtiendra que le GI reste en monopole et que l'ouverture à la concurrence ne se passe que 30 ans plus tard – ce qui est un énorme acquis social pour l'entreprise.

---

<sup>14</sup> Article 8 du ROSP.

<sup>15</sup> Article L 1241-6 du code des transports.

## Entretien n°5 Interne Stratégie

Aujourd'hui encore, le décalage de l'ouverture à la concurrence du bus initialement prévue pour le 1er janvier 2025, finalement échelonnée jusqu'au 1er janvier 2027<sup>16</sup>, témoigne de l'influence des acteurs nationaux sur le contrat. Le périmètre de ce dernier, à travers la nouvelle répartition des rôles inscrite dans les déclinaisons nationales, est soumis aux mêmes éléments exogènes que le calendrier.

### *2.2. Le périmètre des contrats est soumis au transfert de patrimoine précédant la mise en œuvre de la concurrence*

La loi ORTF de 2009 organise un transfert de la propriété des biens entre le Stif et la RATP pour préparer l'arrivée de l'ouverture à la concurrence. Elle amène deux bouleversements majeurs à effet immédiat :

- i) La création du GI RATP Infrastructures qui récupère les biens constituant l'infrastructure qui appartenaient auparavant au Stif (signalisation, appareillage, stations et gares, ateliers) ;
- ii) Le transfert de la propriété des matériels roulants et matériels d'entretien du matériel roulant au Stif.

Elle fixe aussi le principe des biens de reprise, qui permet à l'autorité organisatrice de récupérer la propriété des biens d'exploitation non liés à l'infrastructure, ce qu'IDFM a fait pour les centres bus par exemple, pour les confier à de futurs cessionnaires, ce qui constitue un sujet d'endettement. Cela est essentielle pour l'ouverture effective à la concurrence, comme le note l'entretien suivant.

L'une des premières choses à faire pour ouvrir à la concurrence est de récupérer la propriété du matériel roulant, pour le mettre à la disposition du candidat qui remporte le contrat – éventuellement la rénovation aussi.

## Entretien n°14 Externe Juridique

Ainsi, ce découpage opéré par la loi, en anticipation de la mise en concurrence, influe sur le périmètre des contrats à plusieurs titres.

D'une part, parce qu'il impose des parties prenantes au contrat. Par exemple dans le cas du GPE, la RATP devient un interlocuteur incontournable pour IDFM en tant que GI, dont l'autorité organisatrice cherche à encadrer l'activité et les coûts. La contrainte relative à l'activité se traduit

---

<sup>16</sup> Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

par des indicateurs de productivité, pour que l'intervention du GI ne pénalise pas l'exploitation, la contrainte sur les coûts passe par des incitations à la maintenance préventive plutôt que curative. Le GI RATP est également lié aux opérateurs ou futurs opérateurs par des contrats qui prévoient le partage des responsabilités, en cas d'incident ou de retard par exemple. Un mécanisme original de responsabilité partagée est décrit dans les entretiens :

Quand il y a un retard, on ne sait pas vers qui se tourner. La convention a instauré un système de responsabilité partagée. Si l'exploitant ne respecte pas les KPI du contrat, il partagera la responsabilité avec le GI au titre du contrat qui les lie.

Entretien n°15 Externe Juridique

Le transfert de patrimoine, prévu à l'article 7 de la loi sur le GPE, attribue une activité concurrentielle dans sa totalité au GI RATP. Une fois que la SGP termine son travail, les biens sont transférés au GI et à l'opérateur – transfert très modeste à part façades de quai.

Entretien n°15 Externe Juridique

D'autre part, parce que la rémunération minimale du GI imposée par la loi, influe sur le financement négocié dans le cadre du contrat avec l'autorité organisatrice. En effet, si le GI se rémunère par les droits de péage facturés aux opérateurs, les investissements nécessaires au renouvellement des infrastructures, dans le cadre de la maintenance patrimoniale, sont négociés au sein des conventions pluriannuelles avec IDFM. Or, la complexité de la séparation comptable des activités de GI et d'opérateur - vue plus haut – ne permet pas une estimation précise des besoins pour les deux. Les conventions pluriannuelles sont ainsi contraintes par les interventions du législateur dans le cadre de la préparation de l'ouverture à la concurrence, qui les incitent à mettre en place une distinction artificielle. Cette distinction est traduite dans les contrats et utilisée dans la gouvernance, à travers l'instauration d'indicateurs et d'incitations, dont l'efficacité est questionnée dans les entretiens ci-dessous.

La RATP a réussi à préserver son monopole sur ses activités de GI. Or, si les comptes de la RATP sont aujourd'hui positifs, ils résultent d'un GI très excédentaire et d'un opérateur très déficitaire. La loi sur le GPE définit un cout d'entretien du réseau, assez favorable à la RATP - taux d'actualisation sur base d'actif pour maintenir dans le temps valeur de l'actif.

Entretien n°3 Interne Stratégie

L'une des seules choses crantées dans la négociation actuelle entre IDFM et la RATP GI dans le GPE, est la présence d'un indicateur pour faute de non-réalisation de l'offre kilométrique. Ça n'existe pas sur le contrat en monopole car l'opérateur et le GI sont régis par un même contrat, donc il y a des incitations sur l'opérateur sans inciter à part le GI.

Avec le schéma de mise en concurrence qui se profile et la séparation GI/opérateur de plus en plus prononcée : vocation à inciter le GI sur des indicateurs propres.

Entretien n°8 Interne Ouverture à la concurrence

La rémunération du GI est-elle suffisante pour assurer la maintenance ? Sachant que l'objectif à court terme d>IDFM est de minimiser la rémunération GI, pour faire des économies, qui se payeront sur le long terme.

Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

La volonté d>IDFM est de mettre de côté le GI, pour instituer une rémunération variable à la performance et avoir un effet miroir avec les indicateurs coté exploitants - a minima sur la partie maintenance. Comme le GI est imposé par la loi à IDFM, la négociation est monopolistique. Le montant de la rémunération variable à la performance n'est pas aussi incitative sur les conventions pluriannuelles.

Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Par ailleurs, pour assurer une ouverture à la concurrence effective, IDFM a développé, depuis 2010, une stratégie de rachat du nouveau matériel roulant et d'indemnisation des biens d'exploitation à l'opérateur historique, comme les centres bus, pour les mettre à disposition des nouveaux exploitants. Cela a contribué à fortement creuser la dette d>IDFM, qui atteint près de 8,8 milliards d'euros en 2022, alors qu'elle était quasiment inexistante en 2012. Sans mesure corrective, l'encours de la dette pourrait tripler et aller jusqu'à 28,2 milliards d'euros d'ici 2030<sup>17</sup>. C'est ce qui est décrit dans l'entretien suivant :

L'addition du parc de bus pour l'ouverture à la concurrence et l'indemnisation à l'exploitant historique sur deux ans, représente à peu près 1 milliard d'euros. En plus, IDFM a fait de gros achat de nouveaux matériels roulants dans le cadre du GPE. La charge de la dette ne peut qu'augmenter, car le système de financement du transport en Ile-de-France est l'un des endroits où l'utilisateur paye le moins cher au monde.

Entretien n°12 Externe Ouverture à la concurrence

Si les modalités de mise en concurrence, déterminées par le droit national, influent ainsi sur le cadre du contrat – en prévoyant la durée et le périmètre dans lesquels s'inscrit le contrat ; les spécificités de l'écosystème de transport francilien contribuent aussi à ce que le contrat ne soit pas

---

<sup>17</sup> Rapport IGF-IGEDD, 2023. Perspectives financières d'Ile-de-France Mobilités.

conclu de manière aussi libre que dans d'autres régions, où il existe pourtant des situations monopolistiques semblables.

### **3. Quelles spécificités de l'écosystème francilien agissent sur les termes du contrat ?**

Si l'écosystème des transports franciliens donnent à voir une gouvernance complexe, sans cesse tiraillée entre l'Etat, les collectivités et les opérateurs historiques autrefois très puissants, la gouvernance tout aussi complexe et multipartite du GPE montre que même sans le poids des monopoles, l'Ile-de-France comporte des spécificités, qui font que les acteurs n'ont pas le même rôle que dans les autres régions françaises.

Ainsi, la présence de l'Etat dans la gouvernance des transports franciliens est une particularité qui encadre les marges de manœuvres d>IDFM pour exercer son rôle d'autorité organisatrice (3.1.), ce qui amène à se demander si IDFM pourra un jour exercer les mêmes missions que les autres autorités organisatrices régionales, une fois que les contraintes exorbitantes associées au monopole disparaîtront (3.2.)

#### *3.1.La persistance de la présence de l'Etat dans la gouvernance influe sur les termes des contrats*

Tout d'abord, le cadre concurrentiel neuf établi dans le GPE, définit les rôles des parties prenantes : la SGP chargée de la maîtrise d'ouvrage, IDFM en tant qu'autorité organisatrice et attributrice des contrats d'exploitation et la RATP en tant que GI. Le cadre du GPE a fait le fruit d'un accord entre le Conseil régional d'Ile-de-France et l'Etat signé début 2011. Le cadre législatif du projet prévoit ainsi des contraintes exorbitantes qui s'imposent dans les contrats à l'activité d>IDFM : en termes de responsabilité de la SGP et de monopole conféré au GI RATP.

La loi prévoit l'irresponsabilité de la SGP vis-à-vis d>IDFM, du GI et de l'OT. Il n'existe pas de mécanisme par lequel on peut refuser la réception des infrastructures. C'est un cadre original exorbitant pour la responsabilité de la SGP, qui contraint l'état des contrats et donc le rapport IDFM-RATP.

Entretien n°15 Externe Juridique

L'irresponsabilité de la SGP sur la livraison et l'état des infrastructures a en effet complexifié l'engagement de la RATP sur des indicateurs de performance. L'entretien ci-dessous souligne ainsi qu>IDFM ne peut réellement peser sur la négociation avec le GI, dès lors qu'il ne peut être remplacé.

L'une des difficultés posées par le GPE a été que comme ce n'était pas un réseau existant, la RATP refusait de s'engager sur des performances.

Entretien n°15 Externe Juridique

Ensuite, l'adaptation du cadre législatif pour l'ouverture à la concurrence du bus sur le périmètre de la RATP – mentionnée plus haut – a également intégré des dérogations relatives aux spécificités des métiers propres à l'écosystème francilien, en consacrant un cadre territorialisé pour maintenir les avantages des 19 000 agents transférés. C'est ce qui est décrit dans l'entretien suivant, eu égard au rôle de la RATP dans le cadre du transfert social.

La préparation de l'ouverture à la concurrence du bus a été engagée tardivement. Elle est organisée par la LOM en 2019, qui marque une première victoire pour la RATP : l'adoption d'un cadre territorialisé pour les machinistes receveurs – être conducteur de bus à Paris, ce n'est pas le même métier qu'ailleurs en raison de la violence, des conditions de trafic, etc.

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

De manière générale, l'intervention de l'Etat dans la gestion de la politique de transports en Ile-de-France a lieu par le biais de trois interlocuteurs :

- i) Le ministère des transports – qui prend les décrets d'application ;
- ii) L'agence des participations de l'Etat (APE) – chargée de récolter les dividendes pour l'Etat, et qui défend la stratégie de diversification de la RATP ;
- iii) La direction du budget – qui surveille l'affectation des taxes et l'endettement d'IDFM.

Les spécificités de la région sont telles, que l'on se demande si elle subira toujours des contraintes fortes dans sa gouvernance une fois les échéances de mise en concurrence des réseaux historiques passées, et si son rôle ressemblera davantage à celui joué par les autres autorités organisatrices régionales.

#### *3.2. Un rôle de l'autorité organisatrice incomparable à celui du droit commun*

L'ampleur du périmètre et des enjeux représentés par la région Ile-de-France, explique le poids important de l'Etat dans la gouvernance, et le fait que l'ouverture à la concurrence d'un acteur historique comme la RATP s'inscrive dans un calendrier spécifique, avec des moyens qui lui sont propres. En effet, la complexité des réseaux parisiens très imbriqués, mais aussi la force du patrimoine de la RATP pour la capitale, justifie que ce monopole ne soit pas démantelé comme les autres. C'est la position défendue dans les entretiens suivants.

L'Ile-de-France a la particularité d'être la région capitale, avec beaucoup de PIB. Il y a eu un montage particulier, alors qu'ailleurs la délégation de service publique est la prérogative exclusive de la région.

#### Entretien n°1 - Interne Contrat

Le fait que le Stif gère seule la concurrence est une erreur car la RATP a une portée symbolique, économique et patrimoniale très forte.

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

Dans cet écosystème francilien, l'objet du contrat utilisé dans la gouvernance du monopole historique de la RATP, acquiert une dimension politique très forte pour les deux parties prenantes. Si c'est le contrat qui permet d'instituer le rapport de force entre les acteurs, les deux vont l'utiliser pour y insérer ou y maintenir des éléments politiques au service de leurs intérêts : la stratégie de marque, le patrimoine, les données, etc. Cette dimension est pointée par les entretiens ci-après.

Le nœud gordien de la RATP est la relation Etat-région. Le Stif s'est emparé de l'objet national en y intégrant des critères politiques – le forfait unique sous Valls, la révolution tarifaire sous Pécresse. Avant, l'Etat convoquait la RATP régulièrement pour estimer ses compensations en loi de finances. Progressivement, les performances de la RATP sont challengées par IDFM. Mais est-ce que c'est le contrat qui permet de challenger les performances ou est-ce que la RATP décide elle-même de prendre ces risques ?

#### Entretien n°5 Interne Stratégie

Le contrat est une procédure de gré à gré entre l'opérateur et IDFM : cette dernière déploie tout pour supprimer l'interface avec les voyageurs.

#### Entretien n°3 Interne Stratégie

Ce rôle ambigu d'IDFM persiste au sein du GPE. Elle est l'autorité qui attribue les contrats de délégation de service public – chargée de préparer les cahiers des charges et appels d'offres – toutefois, c'est la société des grands projets (SGP), piloté par l'Etat, qui gère et dessine le schéma directeur de transport des nouvelles lignes. Outre le fait que cette compétence relève normalement de l'autorité organisatrice, l'organisation choisie par la SGP est subie par la région, qui assumera plus tard les conséquences des coûts des rames et de la maintenance, à travers le GI RATP.

Le GPE est un jeu à trois : la SGP et le GI sous tutelle de l'Etat, et IDFM sous tutelle de la région. Les gares sont des gouffres en termes de coûts de fonctionnement, et comme la SGP ne porte pas ces coûts de fonctionnement, ça finira par peser sur les investissements. L'Etat n'a pas joué son rôle de contrôleur budgétaire. Beaucoup d'avenants sont à prévoir sur les contrats.

#### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Finalement, alors que le contrat est soumis à de nombreuses variables exogènes –dues au contexte particulier de l’Ile-de-France - qui encadrent sa temporalité, ses moyens, ou son périmètre, l’on peut se demander quelles sont les perspectives pour le rapport de force entre IDFM et la RATP.

#### **4. Quelles perspectives pour rapport de force dans cet environnement complexe ?**

Le contrat en tant que reflet des stratégies internes aux parties prenantes, mais également soumis à des contraintes exogènes qui dépassent les acteurs, révèle finalement une gouvernance complexe, qui s’inscrit dans un cadre présentant un nombre important de contraintes.

Pour assurer l’ouverture effective à la concurrence, dans un cadre initié au niveau européen et modelé par les déclinaisons en droit interne, IDFM a fait le choix de développer une stratégie d’acquisition du matériel roulant pour le mettre à disposition des nouveaux entrants. Si les motivations de cette stratégie semblent légitimes, sa soutenabilité peut, elle, être questionnée (4.1.). Par ailleurs, dans ce paysage marqué par la volonté de mettre fin aux monopoles, et d’assurer une entrée effective de nouveaux entrants sur le marché, l’on peut se demander quel rôle restera-t-il à la RATP pour ses activités d’opérateur de transport (4.2.)

##### *4.1.L’enjeu de la soutenabilité de la stratégie d’investissement d’IDFM*

La stratégie d’investissements massifs d’IDFM pour récupérer l’intégralité des biens nécessaires à l’exploitation - d’abord à travers l’acquisition des nouveaux matériels roulants depuis 2010, puis par la récupération progressive des biens appartenant aux opérateurs – soulève de nouveaux enjeux pour l’autorité organisatrice, qui n’avait jusqu’alors que peu développé ses compétences en matière de gestion d’actifs. Cette montée en puissance reste progressive :

Lorsque IDFM n’est pas encore structurée en tant que gestionnaire d’actifs, quand elle n’est pas maître d’ouvrage de projets, cela implique de récupérer la donnée auprès des exploitants. La transmission des données essentielles a été un vrai enjeu sur le GPE. IDFM grossit et s’est doté d’outil de gestion documentaire.

##### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Cette stratégie est bien justifiée au regard de la nécessité de supprimer les barrières à l’entrée pour les nouveaux opérateurs – qui ne peuvent financer ce type de biens et ont besoin des données essentielles pour construire leur offre. Certains entretiens la présentent par ailleurs comme une source d’économies pour l’autorité organisatrice, qui compensait à l’opérateur historique l’utilisation des biens d’exploitation non liés aux infrastructures.

La commande de matériel roulant par IDFM permet deux avancées : i) faire des économies par des investissements plutôt que de verser une compensation à l’opérateur ; ii) s’assurer

de la propriété des moyens de production (matériel roulant, centre bus), pour les mettre ensuite à disposition des opérateurs, pour qu'ils opèrent.

#### Entretien n°6 Interne Stratégie

Toutefois, cette stratégie soulève des enjeux importants à venir pour IDFM, en termes de montée en compétences sur la gestion d'actifs, qui nécessiterait peut-être une hausse des effectifs, comme le souligne l'entretien ci-après – en comparaison avec les autres autorités organisatrices régionales, qui ont eu recours à la même stratégie. La soutenabilité de l'endettement d'IDFM est un autre sujet de taille, sur lequel plusieurs rapports institutionnels récents insistent. Sans ajustements, l'autorité organisatrice pourrait ne pas respecter les obligations financières, comme la règle d'or des collectivités territoriales ou les clauses contractuelles imposées par des bailleurs comme la Banque européenne d'investissement<sup>18</sup>.

Un département foncier et patrimoine a été mis en place au sein de la direction infrastructures d'IDFM (encore modeste au niveau des effectifs), qui a pris les sujets comme ils venaient. Les premiers transferts de biens cotés concernaient les centres opérationnels bus, après le matériel roulant, puis la maintenance des équipements en gare. Bien qu'IDFM s'appuie sur des prestataires, la gestion patrimoniale n'est aujourd'hui pas suffisamment prise en compte, par rapport à d'autres autorités organisatrices comme le Sytral à Lyon.

#### Entretien n°7 Interne Ouverture à la concurrence

Les risques en matière de soutenabilité financière d'IDFM, sont d'autant plus inquiétants, que les retards pris sur la livraison des chantiers du GPE, et les économies qui ont été faites sur les coûts de fonctionnement – en matière d'isolation thermique des gares par exemple – pourraient faire peser sur IDFM des dépenses d'investissements très importantes.

#### *4.2. Quel rôle in fine pour la RATP opérateur de transport ?*

Si le monopole comporte des inconvénients indéniables, notamment en termes de performance et de suivi d'exploitation, il permettrait toutefois de mutualiser certaines fonctions essentielles pour la gouvernance de la politique de transports en Ile-de-France : c'est par exemple le cas des investissements de recherche et d'innovation, qui bénéficient, au sein d'un monopole comme la RATP, des données du GI et de l'opérateur, et de marges de manœuvres laissées par IDFM au sein du contrat. Les marchés concurrentiels, en instaurant une séparation organique entre GI, exploitant et coordinateur de ces fonctions, pourraient mettre à risque ces logiques d'investissement ou

---

<sup>18</sup> Rapport IGF-IGEDD, 2023. Perspectives financières d'Ile-de-France Mobilités.

propres à la mission de service public, qu'exerçait la RATP, comme le mentionne l'entretien suivant.

Historiquement, les exploitants ont eu les véhicules, puis il y a eu un rachat par les collectivités. Ensuite, les indicateurs portent comme avant sur l'exploitation et le patrimoine, mais les opérateurs ne sont plus propriétaires. Les obligations de reporting existaient déjà avant. Ça peut avoir des conséquences négatives sur les logiques de R&D – par exemple les bus électriques - et celles de service public que remplissaient les opérateurs historiques, comme le recueil social qui sera intégré à la Fondation RATP.

Entretien n°11 Externe Ouverture à la concurrence

Ainsi, les missions que conserve l'opérateur de transport, au sein du GPE par exemple, sont réduites par rapport à celles de la RATP en tant qu'opérateur monopolistique. Le cadre du projet prévoit également une période transitoire, dans laquelle les indicateurs pourront faire l'objet d'ajustement, et ainsi signifier des risques ou des responsabilités plus importantes pour les opérateurs :

Dans le GPE, il reste peu de choses aux opérateurs. Ils ne sont pas GI, leur activité est restreinte aux trains, à l'électricité.

Entretien n°15 Externe Juridique

Comme on ne sait pas dans quel état la SGP livrera le matériel roulant, un ajustement des KPI est prévu après la première année. IDFM pourrait être plus sévère, une fois le matériel roulant livré.

Entretien n°15 Externe Juridique

La cadre du GPE n'étant pas encore tout à fait abouti – pour l'instant des conventions de préfiguration encadrent les relations entre les parties – et l'attribution des marchés du bus ouverts à la concurrence n'étant pas encore achevée, il est difficile de prévoir les effets qu'auront ces marchés sur le rôle de la RATP en tant qu'opérateur du réseau ferré. Il est toutefois certain, en raison de l'écosystème francilien très imbriqué, et la gestion future des actifs et financière d'IDFM sera déterminante pour l'avenir de la RATP et la préparation de la mise en concurrence de son réseau.

## **Conclusion : recommandations fondées sur les résultats de la recherche**

Cet environnement institutionnel marqué par les spécificités historiques et politiques fortes de l'Ile-de-France interroge sur le rôle du contrat : constitue-t-il un levier de transformation du secteur des transports publics pour une ouverture à la concurrence maîtrisée, ou bien le reflet des stratégies et intérêts exogènes des acteurs en présence ?

En conclusion, les deux hypothèses analysées relatives à la nature de l'objet du contrat, dans le cadre de l'écosystème francilien des transports publics urbains, confirment sa dimension pluridisciplinaire pour appréhender et refléter le rapport de force entre les parties. S'il sert effectivement de cadre juridique, à travers lequel IDFM et la RATP prennent des engagements économiques et s'accordent sur un partage des risques existants, le contrat va bien au-delà de ces aspects économiques et juridiques, et matérialise les relations sociales, politiques et symboliques en présence dans l'environnement des transports franciliens.

La première hypothèse affirmait que le contrat était un outil de rééquilibrage du rapport de force au profit d'IDFM, qui lui a permis de s'engager pleinement dans son rôle d'autorité organisatrice. Cela est permis par la mise en place d'indicateurs de performance sur les volets d'offre de transport et de qualité de service. L'évolution du nombre d'indicateurs au contrat et celle des montants des bonus/malus associés aux objectifs, reflètent sans aucun doute la montée en puissance et en compétences de l'autorité organisatrice – avec une importance particulière donnée à la qualité de service, nécessitant une moindre expertise métier et constituant des améliorations très visibles auprès des usagers. La seconde hypothèse s'intéressait, elle, au cadre plus large dans lequel s'inscrit le contrat – au-delà des relations entre les parties –, dévoilant ainsi l'influence de variables exogènes sur les termes du contrat. La complexité technique et financière du domaine des transports, ajoutée aux spécificités de l'écosystème francilien qui comportent des enjeux économiques et politiques importants, montrent que le contrat est un véritable outil de gouvernance pluridisciplinaire, qui englobe largement les dynamiques de l'écosystème dans lequel il évolue. Le jeu tripartite entre l'Etat, la région et l'opérateur est aussi déterminant dans les relations formalisées au sein du contrat, expliquant qu'IDFM exerce un rôle qui se distingue de celui de ses homologues de région.

La méthodologie sur laquelle s'appuie le mémoire, très largement fondée sur une enquête qualitative, s'appuyant sur des entretiens réalisés auprès de personnes appartenant aux parties au contrat, ou expertes dans les domaines de l'ouverture à la concurrence, la déclinaison opérationnelle des contrats, ou le caractère juridique du contrat - a été déterminante pour élucider la problématique. En effet, le cadre législatif et réglementaire très riche dans lequel s'inscrit le contrat, et le contenu des contrats analysés – conventions pluriannuelles liant IDFM et la RATP et contrat concurrentiels dans le cadre du Grand Paris Express – sont indispensables pour comprendre l'évolution du rapport de force. Mais pour saisir les enjeux de la contractualisation, soit le processus qui encadre la définition du contrat, et l'importance de la négociation en fonction des intérêts des parties en présence, les entretiens qualitatifs ont fourni un éclairage déterminant, qui n'aurait pu

être déduit du cadre juridique existant. L'historique des relations est ainsi particulièrement important pour appréhender l'évolution du rapport de force : la toute-puissance de l'opérateur monopolistique a conduit la RATP à user de son expertise et de ses asymétries d'information dans le cadre de la contractualisation. Toutefois, IDFM a profité du contexte concurrentiel pour se saisir du rôle stratégique qui lui été dévolu, au point de faire du contrat, un outil central pour incarner sa vision de la politique de transports en Ile-de-France. Il existe ici une différence fondamentale avec les délégations classiques de service public, qui permettent justement à l'autorité de préserver les mérites du succès d'un réseau, sans en supporter les difficultés quotidiennes, qui sont attribuées à l'exploitant.

Si des recommandations opérationnelles de politiques publiques sont difficiles à formuler, en raison de la gouvernance complexe reflétée dans les contrats, certains champs pourraient toutefois être explorés.

### **Axe 1 – Renforcement des effectifs de l'autorité organisatrice en matière de gestion d'actifs, et de direction des contrats**

Malgré la montée en compétences très forte d'IDFM depuis les premiers contrats, un certain nombre de tâches stratégiques sont encore déléguées à des prestataires externes. Le rachat des biens d'exploitation non liés à l'infrastructure, comme les centre bus, et celui des nouveaux matériels roulants depuis 2010 – au sein du périmètre historique de la RATP et du GPE – représentent une charge supplémentaire non négligeable, qui pourrait justifier un renforcement des effectifs de la direction de gestion patrimoniale. En effet, la gestion et la valorisation du patrimoine nécessitent des ressources importantes, engagées par d'autres autorités organisatrices, comme le Sytral à Lyon.

Par ailleurs, un renforcement des effectifs de la direction opérationnelle des contrats d'IDFM semble aller de pair avec la multiplication des appels d'offres dans le cadre des nouvelles lignes du GPE, et les ouvertures à la concurrence en cours et qui se profilent du bus, et bientôt des trams, transiliens et métros. La préparation des cahiers des charges, l'attribution des lots et le suivi des engagements contractuels, nécessiteront ainsi une coordination accrue de la part de l'autorité organisatrice.

### **Axe 2 – Renforcement de la visibilité de l'évolution des indicateurs sur le long terme pour favoriser la coopération entre les parties et un climat propice de contractualisation**

L'analyse des hypothèses dévoile que le processus de contractualisation, qui encadre la définition des termes du contrat, est parfois difficile, par exemple sur la transmission des données essentielles de la part de l'opérateur. Il pourrait ainsi bénéficier d'une visibilité accrue sur le long terme au regard des nouveaux indicateurs, que l'autorité organisatrice souhaite voir apparaître au contrat. Si les entretiens ont dévoilé que les seuils d'indicateurs et objectifs relatifs à l'offre de transport atteignaient déjà un niveau satisfaisant, il est probable que de nouveaux indicateurs soit mis en place au regard des performances et incitations sur le gestionnaire d'infrastructures et la qualité de

service. Ces derniers pourraient faire l'objet de groupes de travail ad hoc – qui existent dans le cadre de la négociation précontractuelle – qui pourrait s'étendre au-delà de la conclusion du contrat, pour préparer les prochaines échéances contractuelles et ainsi favoriser la prévisibilité.

Si la stratégie de marque d'IDFM est au cœur des moyens d'affirmation utilisés dans les contrats avec la RATP, une réflexion pourrait être engagée sur la préservation et la diffusion du patrimoine de la RATP – habillage vert jade des métros, entrées de métro (style Guimard). Des expositions permanentes des anciens matériels roulants conservées à Villeneuve-Saint-Georges pourraient par exemple être envisagées, voire la création d'un véritable musée du patrimoine de la RATP.

### **Axe 3 – Structuration de retours d'expérience et de comités de suivi de l'ouverture à la concurrence du bus**

L'ouverture à la concurrence, entamée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour l'attribution des premiers lots de bus RATP, constitue une première étape riche d'enseignement pour préparer les prochaines échéances. L'évolution du cadre législatif est par exemple un axe d'anticipation important pour le transfert de personnels, et a par exemple fait l'objet d'une territorialisation pour les machinistes receveurs, opérée par la loi du 27 décembre 2023. Le décalage de l'ouverture à la concurrence, par rapport aux dates initialement fixées, est un premier axe d'amélioration pour veiller à la préparation sereine des échéances de concurrence. Une anticipation précoce des évolutions législatives potentielles à prévoir, alliée à un retour d'expérience détaillé du bus, bénéficierait aux équipes en charge et aux futurs effectifs transférés.

Cela s'applique également à la collaboration entre IDFM et la RATP tant dans le cadre de la préparation de l'ouverture à la concurrence, que du suivi des premières exploitations des lots de bus attribués. Les entretiens mentionnaient ainsi à quel point l'allotissement était essentiel dans les appels d'offres, tout comme la coordination du réseau au niveau des centres bus, désormais assurée par IDFM. La bonne connaissance des équipes en charge, et la définition d'un protocole et de processus en amont en sont des déterminants essentiels.

## **Bibliographie**

### **Ouvrages**

Basdevant-Gaudemet, B. (dir.) (2004). *Contrat ou institution : un enjeu de société*. Paris : LGDJ.

Courmont, A. (2021). *Quand la donnée arrive en ville : Open data et gouvernance urbaine*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

Gaudin, J.-P. (2001). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris : Presses de Sciences Po.

Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge : MIT Press.

Lokiec, P. (2005). *Contrat et pouvoir : essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*. Paris : LGDJ.

Supiot, A. (2015). *La gouvernance par les nombres : cours au Collège de France (2012-2013)*. Paris : Fayard.

White, P.R. (2017). *Public Transport: Its Planning, Management and Operation*. 6e éd. Londres : Routledge.

Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York : Free Press.

### **Rapports institutionnels**

Conseil d'Etat. (2008). *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*. Paris : La Documentation française.

Cour des comptes (2010). *Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*. Paris : Cour des comptes.

Cour des comptes (2019). *Rapport sur les transports express régionaux (TER)*. Paris : Cour des comptes.

Faran, P., Vaulont, I., Moura, P., Senèze, J. & Guillaume, H. (2004). *Rapport d'expertise sur le régime économique des biens immobiliers affectés à la RATP pour l'exploitation du service public de transport*. Paris : Conseil général des Ponts et Chaussées.

Inspection générale des finances (IGF) & Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD). (2023). *Perspectives financières d'Ile-de-France Mobilités*. Paris : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

## Articles de revue

Beck, A., Bente, H. & Schilling, M. (2013). Railway efficiency: an overview and a look at opportunities for improvement. Paris : International Transport Forum.

Bentayou, G., Perrin, E. & Richer, C. (2015). Contrat d'axe et Transit-Oriented Development : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ? (Point de vue d'acteurs). Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires.

Fourny, M.-C., Feyt, G., Leysens, T., Duvillard, S., Koop, K. & Talandier, M. (2013). Quelle gouvernance territoriale pour une urbanisation orientée par le rail dans les aires métropolitaines ? Les leçons d'une expérimentation régionale. Université Catholique de Louvain, Mons, Belgique, 2013.

Hodge, G. & Greve, C. (2008). The PPP phenomenon: performance and governance insights.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). Gouverner par les instruments. Paris : Presses de Sciences Po.

Lederman, J., Brown, A., Taylor, B.D. & Wachs, M. (2020). Arguing over transportation sales taxes: an analysis of equity debates in transportation ballot measures. Urban Affairs Review.

Phang, S.-Y. & Tan, B.C. (2022). Sustainable strategies for Mass Rapid Transit PPPs. In S. Hakim et al. (eds.), Handbook on Public Private Partnerships in Transportation, Vol. I: Competitive Government: Public Private Partnerships.

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 – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires.

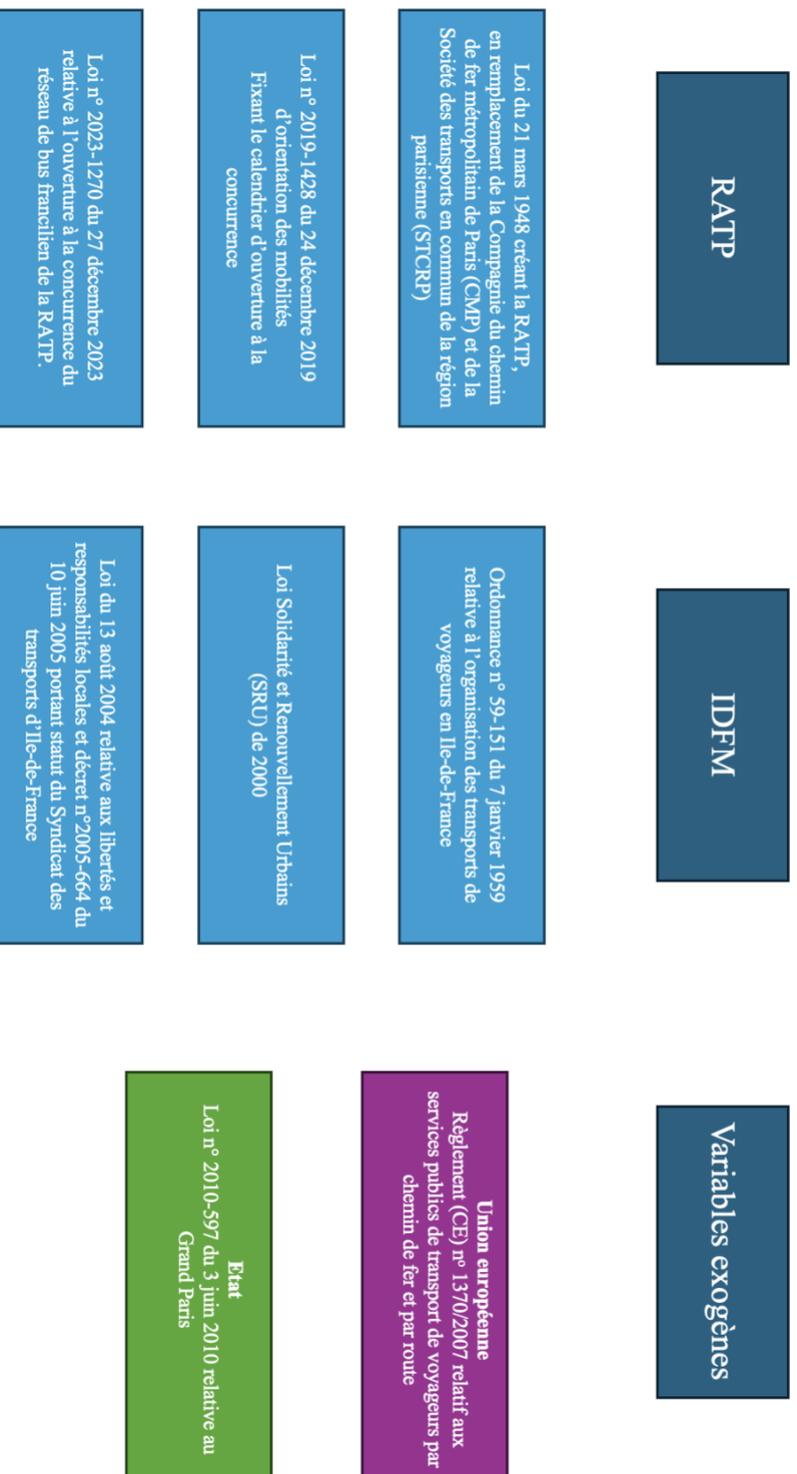
Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. Public Performance & Management Review.

## Annexes

### Annexe 1 : Liste d'entretiens réalisés

Nom	Fonction	Date/durée/type
Franck Dhersin	Sénateur du Nord (Hauts-de-France) et ancien Vice-Président du conseil régional des Hauts-de-France.	4 février 1h30 Présentiel
Isabel Lecrique	Directrice déléguée aux relations avec Ile-de-France Mobilités à la RATP.	7 février 1h Visioconférence
Bertrand Gaillard	Directeur exécutif offres et stratégies chez RATP Dev et membre du comité de direction.	7 février 30 min Présentiel
Thomas Courtel	Avocat au Barreau de Paris chez Gide.	11 février 1h Présentiel
Anonyme	Direction contrat d'Ile-de-France Mobilités.	13 février 1h Visioconférence
Olivier Vitkine	Directeur du développement chez RATP Cap.	17 février 1h Présentiel
Jérôme Picant	Consultant associé-gérant chez Mille-Alliance pour la RATP.	18 février 1h30 Téléphone
Marc Fornacciari	Avocat associé chez Dentons.	19 février 2h Présentiel
Sylvain Durand	Directeur de cabinet du Président-directeur général de la RATP.	21 février 2h Téléphone
Sophie Crougneau	Responsable projet pré-exploitation chez RATP Cap.	3 mars 45 min Visioconférence
Emmanuel Grandjean	Directeur des affaires juridiques et immobilières chez Ile-de-France Mobilités.	4 mars 2h Présentiel
Juliette Vinck	Cheffe de département adjointe du pilotage de l'exécution des contrats chez Ile-de-France Mobilités.	5 mars 30 min Téléphone
Denys Alapetite	Ingénieur des Ponts et Chaussées et consultant billettique transport.	8 mars 1h30 Présentiel
Valère Pelletier	Directeur général de RATP Solutions Villes.	31 mars 45 min Présentiel
Grégoire de Lasteyrie	Maire de Palaiseau et Vice-Président en charge des transports du conseil régional d'Ile-de-France.	2 avril 30 min Téléphone

## Annexe 2 : Cartographie du cadre législatif et réglementaire.



Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

## Résumé

Depuis près de 25 ans, les contrats sont l'outil de gouvernance incontournable pour régir les relations des acteurs de la politique de transport en Ile-de-France. Si l'autorité organisatrice des transports publics urbains est progressivement parvenue à affirmer ses prérogatives à travers le contrat, en augmentant les exigences de performance auprès de l'opérateur historique, l'intérêt du contrat réside, au-delà de ses aspects juridiques et financiers, dans l'appréhension des relations au sens large entre les parties. Ainsi, les spécificités de l'écosystème francilien, liées au poids économique et politique fort de la région, ont des effets sur le rapport de force entre Ile-de-France Mobilités et la RATP, reflété dans les relations contractuelles. L'enjeu de ce mémoire consiste à analyser l'objet du contrat en tant que reflet de l'évolution du rapport de force entre les parties, sous l'effet de l'approche de l'ouverture à la concurrence, et s'intéresse également aux variables exogènes qui contraignent le cadre dans lequel s'inscrit le contrat, et influent donc sur le rapport de force. Pour cela, le mémoire s'appuie sur une enquête qualitative réalisée auprès de personnes internes et externes aux parties au contrat, afin d'appréhender, au-delà du cadre juridique, l'évolution des dynamiques au cours du processus de contractualisation, et la manière dont elles se répercutent sur les termes du contrat. La complexité du réseau de transport francilien et la multiplicité d'acteurs en présence, sont des contraintes supplémentaires pour la mission de coordination, exercée par l'autorité organisatrice, à l'approche de l'ouverture à la concurrence.

## Mots clés

Transports publics urbains, autorité organisatrice, opérateur historique, ouverture à la concurrence, relations contractuelles, rapport de force.