



JONCTION

SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVE, GESTION DIRECTE ET GESTION DELEGUEE DANS LES RESEAUX DE TRANSPORTS PUBLICS : LES DETERMINANTS DU CHOIX



Olivier DOMENACH

avec la collaboration de Gilbert CORTASSA

Janvier 2015 (*version finale*)



*Cette recherche a été réalisée avec le soutien
du GART, de l'UTP, de la Fédération des EPL, de la FNTV*

Sommaire

INTRODUCTION	7
RESUME	8
1. CHAPITRE I : OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA RECHERCHE	11
1.1 <i>La problématique du choix public / privé</i>	11
1.2 <i>La méthodologie</i>	14
1.2.1 Les différents volets d'analyse	14
1.2.2 La nécessité d'un observatoire des services publics locaux	16
2. CHAPITRE II : LE TRANSPORT : UNE ACTIVITE DE SERVICE PUBLIC REGLEMENTEE	18
2.1 <i>Les transports publics sont un service public industriel et commercial (SPIC)</i>	18
2.2 <i>Bref historique du service public, des rapports contractuels et du débat public/privé</i>	19
2.2.1 Du XVI ^e siècle au début du XX ^e	19
2.2.2 De l'après-guerre à nos jours	22
2.2.2.1 Du décret de coordination de 1949 à la loi Sapin en passant par la LOTI	22
2.2.3 Les principes du règlement européen sur les obligations de service public (ROSP)	25
2.2.3.1 Pourquoi le ROSP ?	25
2.2.3.2 L'autorité compétente peut attribuer des droits exclusifs avec compensation financière en contrepartie des OSP	27
2.2.3.3 L'autorité compétente a le choix de son opérateur après mise en concurrence ou par attribution directe	27
2.2.3.4 La période de transition pour l'application du ROSP ne vaut pas pour les opérateurs internes 28	28
3. CHAPITRE III : LES PRINCIPES CONTRACTUELS	31
3.1 <i>La répartition des rôles entre les acteurs</i>	31
3.1.1 Les autorités organisatrices	31
3.1.1.1 Les compétences des AO	31
3.1.1.2 Quelle volonté politique de développer les transports ?	32
3.1.1.3 Quelle capacité d'expertise ?	33
3.1.1.3.1 Celle des AO s'est incontestablement développée	33
3.1.1.3.2 Le rôle des « services transports »	33
3.1.1.3.3 Les AMO pour les procédures de mise en concurrence	34
3.1.1.3.4 Des cahiers des charges plus ou moins bien rédigés	35
3.1.2 Les opérateurs	37
3.2 <i>Les différents types de contrat et le partage des risques</i>	39
3.2.1 Un contrat est une obligation quel que soit le type d'opérateur	39
3.2.2 Le panorama des modes de gestion et des types de contrat en France	40
3.2.2.1 La répartition des réseaux de transport urbain selon le type de contrat	40
3.2.2.2 Les types de contrats en transport non urbain	42
3.2.2.3 Comparaison avec les autres services publics	42
3.2.3 Les contrats et leur économie	43

3.2.3.1	Conditions dans lesquelles un contrat de service public peut être directement attribué à un opérateur interne	43
3.2.3.2	Payer une compensation appropriée à tous les opérateurs mais pas de surcompensation pour les opérateurs internes	44
3.2.3.3	La méthode de calcul des compensations	45
3.2.3.4	Les caractéristiques du contrat	46
3.2.3.4.1	Une durée limitée pour stimuler la concurrence.....	46
3.2.3.4.2	Des incitations à l'efficacité	48
3.2.3.4.3	RisqueS et bénéfice sont consubstantiels	49
3.2.4	Les différents modes de gestion et types de contrat.....	51
3.2.4.1	Les différents modes de gestion.....	51
3.2.4.2	Les différents types de contrat.....	51
3.2.4.3	Les marchés publics.....	52
3.2.4.3.1	Les marchés de prestations	53
3.2.4.3.2	La gérance	53
3.2.4.3.3	Contrat à prix forfaitaire.....	54
3.2.4.4	Les contrats de DSP	54
3.2.4.5	La régie intéressée entre marché et DSP	55
3.2.4.5.1	Les contrats de partenariat public-privé (PPP)	57
3.2.4.6	Marchés et DSP se ressemblent de plus en plus	59
3.2.4.7	Une rigidité contractuelle certaine en DSP	60
3.2.4.8	Les pénalités s'ajoutent aux malus qualité	61
3.2.5	Une seule incidence fiscale liée aux dispositions contractuelles : la TVA	62
3.2.6	Quelle est la réalité des risques?	63
3.2.5.1	Le risque est au cœur de la DSP et du contrat OSP, mais il reste à l'évaluer	63
3.2.5.2	Le risque « industriel » sur les charges	64
3.2.5.3	Le risque « commercial » sur les recettes.....	66
3.2.5.4	Le risque social.....	68
3.2.5.5	Le risque juridique.....	70
3.2.5.6	Le risque pénal des élus.....	70
3.2.5.7	Les modalités de partage des risques entre l'AO et l'opérateur	70
3.2.6	Quelle rentabilité dans le secteur?.....	71
3.2.6.1	Les sources de financement stagnent, les tarifs aussi mais les besoins de déplacement augmentent.....	71
3.2.6.2	Un marché mature qui ne se développe plus	72
3.2.6.3	La viabilité du modèle économique ou du modèle de la DSP ?.....	73
3.2.6.4	Les sources de financement plafonnent.....	74
3.2.6.5	La question des marges bénéficiaires.....	77
3.3	<i>La nature des relations AO / opérateurs</i>	80
3.3.1	Existence d'une suspicion à l'égard des opérateurs	81
3.3.2	Souplesse et rigidité des relations contractuelles	82
3.3.2.1	La négociation et la passation des avenants : quelles différences entre opérateurs publics et privés ?	82
3.3.2.2	Comment vont se négocier les inévitables réductions d'offre à venir ?	84
3.3.3	Transparence, contrôle et confiance vont de pair.....	84
3.3.3.1	La confiance est plus longue à acquérir qu'à se perdre.....	84
3.3.3.2	Ne tombe-t-on pas alors dans l'excès inverse après avoir été défaillant dans le contrôle? La transparence sans contrôle n'existe pas vraiment	85
3.3.3.2.1	Le principe du contrôle des opérateurs par l'AO : il est obligatoire et n'est pas contesté..	85
3.3.3.2.2	L'organisation du contrôle et le rapport d'activité	87
3.3.3.2.3	L'exercice du contrôle	91
3.3.4	De l'asymétrie des acteurs.....	94
3.3.5	Les AO ne respectent pas toujours les dispositions contractuelles ou en imposent qui ne sont pas équilibrées.....	95
4.	CHAPITRE IV : LES OPERATEURS DE TRANSPORT	96
4.1	<i>Tableau synoptique des différents statuts d'opérateur</i>	96

4.2	<i>Les incidences fiscales liées au statut de l'opérateur</i>	104
4.3	<i>Les opérateurs internes : régies et entreprises publiques locales</i>	104
4.3.1	Les principes.....	105
4.3.2	Les régies.....	106
4.3.3	Les entreprises publiques locales.....	109
4.3.3.1	Les SEM.....	109
4.3.3.2	Les SPL.....	110
4.3.3.3	La SEMOP.....	111
4.4	<i>Les opérateurs privés</i>	112
4.4.1	Les PME.....	112
4.4.2	Les groupes.....	113
4.4.2.1	L'apport des groupes.....	114
4.4.2.1.1	Leur savoir-faire.....	114
4.4.2.1.2	Leur capacité d'innovation.....	115
4.4.2.1.3	La gestion des carrières et le renouvellement des équipes.....	116
4.5	<i>L'état de la concurrence : existe-t-elle vraiment ?</i>	117
4.5.1	Bienfaits et limites de la concurrence.....	117
4.5.2	La concurrence n'a pas toujours existé mais aujourd'hui elle s'exerce.....	118
4.5.3	Finies les ententes ?.....	119
4.5.4	Les changements d'opérateurs en transport urbain.....	120
4.6	<i>Le management des entreprises</i>	122
4.6.1	Directeurs de filiales de groupes et patrons de PME familiales.....	122
4.6.2	Les conducteurs.....	124
4.6.2.1	Le dialogue social et la gestion humaine.....	124
4.6.2.2	Les rapports entre le personnel et les élus.....	126
4.6.2.3	Conditions de travail.....	128
4.6.2.4	L'intéressement du personnel.....	129
4.7	<i>Approche comparative des opérateurs publics-privés TU et TNU</i>	130
4.7.1	Les cas d'école.....	130
4.7.1.1	Présentation de l'échantillon des opérateurs et de la méthode utilisée.....	130
4.7.1.1.1	L'échantillon des urbains.....	130
4.7.1.1.2	L'échantillon des non urbains.....	131
4.7.1.1.3	La méthode.....	132
4.7.1.1.4	Les résultats des cas d'école.....	135
4.7.2	Analyse d'un échantillon de réseaux à partir des statistiques UTP.....	137
5.	CHAPITRE V : LES DETERMINANTS DU CHOIX DU MODE DE GESTION	140
5.1	<i>Les questions posées aux AMO avant le renouvellement des contrats</i>	140
5.2	<i>Les avantages / inconvénients des différents modes de gestion</i>	141
5.2.1	Tableau synoptique des modes de gestion selon le type d'opérateur et de contrat.....	141
5.2.2	Quelques critères de choix à prendre en compte.....	143
5.2.2.1	La répartition des rôles pour éviter leur confusion.....	143
5.2.2.2	Savoir-faire et compétences.....	145
5.2.2.3	Les circuits de décision et les conditions de mise en œuvre.....	146
5.2.2.4	La gestion sociale, le recrutement et le renouvellement des équipes dirigeantes.....	148
5.2.2.5	La remise en cause de l'entreprise à intervalle régulier.....	149
5.2.2.6	La maîtrise des coûts pour une gestion efficiente.....	150
5.2.2.7	L'opérateur interne comme un outil de régulation ou comme sanction.....	152
5.2.3	La perception des différents modes de gestion.....	153
5.2.4	Les raisons du choix d'un changement de mode de gestion.....	155
5.2.5	Les conditions de la réussite.....	161

5.2.6	Autres facteurs à prendre en compte dans le choix	163
6.	ANAPHORE ET PARADOXES EN GUISE DE CONCLUSION	167
7.	ANNEXES.....	174
	<i>Annexe 1- Liste des réunions et personnes rencontrées. Exemple de questionnaire d'entretien</i>	175
	<i>Annexe 2 - Liste des entreprises publiques locales</i>	183
	<i>Annexe 3 – Aspects fiscaux</i>	186
	<i>Annexe 4 - Description et méthode des cas d'école</i>	192
	<i>Annexe 5 – Analyse des performances économiques des réseaux de transport urbain à partir des statistiques UTP 207</i>	
1.	Préambule	209
2.	Les réseaux de la classe 1	211
2.1	Constitution de l'échantillon	211
2.2	Les kilomètres par salarié et par conducteur.....	212
2.3	La dépense par voyage et par kilomètre	216
2.4	Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	218
3.	Les réseaux de la classe 2	219
3.1	Constitution de l'échantillon :	219
3.2	Les kilomètres par salarié et conducteur.....	220
3.3	- La dépense par voyage et par kilomètre.....	224
3.4	Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	226
4.	Les réseaux de la classe 3	227
4.1	Constitution de l'échantillon.....	227
4.2	Les kilomètres par salarié et conducteur.....	228
4.3	La dépense par voyage et par kilomètre	232
4.4	Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	234
7.1	CONCLUSION	235
	<i>Annexe 6 – Questions posées aux AMO avant le renouvellement d'une DSP</i>	237
	<i>Annexe 7 – Comparaison des raisons du choix du mode de gestion par la CUB et le CR PACA</i>	250
	<i>Annexe 8 - Exemple d'un CCAP avec de très nombreuses pénalités</i>	257
	<i>Annexe 9 - Une des premières versions du ROSP à laquelle les opérateurs ont échappé ...</i>	261
	<i>Annexe 10 – Bibliographie</i>	263

REMERCIEMENTS

- Au Ministère et aux organisations professionnelles qui ont accepté de financer cette recherche,
- Aux personnes qui ont soutenu dès l'origine ce projet de recherche sur un sujet qui prête à polémique,
- Aux personnes qui ont accepté de nous recevoir et de nous consacrer du temps pour répondre à nos questions,
- Aux chefs d'entreprises qui ont bien voulu se prêter à l'exercice du cas d'école.

AVERTISSEMENT

Les opinions émises n'engagent que leur auteur et les organismes financeurs ne sont pas responsables de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans ce travail.

Introduction

Au terme d'une longue carrière de consultant auprès des collectivités locales, axée essentiellement autour des questions institutionnelles et des rapports contractuels entre les collectivités locales et leurs opérateurs, nous avons souhaité mener une analyse des différents modes de gestion du service public de transport, **vieux sujet de débat redevenu d'actualité avec la création ces dernières années de plusieurs opérateurs internes.**

Le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) a accepté, dans le cadre d'une convention signée en janvier 2013, de subventionner notre projet de recherche portant sur les modes de gestion (directe / déléguée) des réseaux de transports publics dont les attendus sont les suivants :

Ce projet s'inscrit à la fois dans une problématique ancienne sur les intérêts respectifs de chacun de ces modes et dans l'actualité puisqu'on assiste depuis quelques années à des changements de modes de gestion avec la création d'entreprises publiques en lieu et place d'entreprises privées.

Pour clarifier le débat, le projet de recherche a pour objectif de proposer des axes de réflexion selon quatre points clés :

1. Une approche théorique : **analyser les dispositions légales, réglementaires et fiscales et sociales** qui encadrent les différents modes pour repérer les différences entre ces modes. Quelles en sont les incidences sur les coûts d'exploitation ?
2. Une approche pratique **à partir d'entretiens avec les responsables techniques et politiques locaux** sur une dizaine de cas pour identifier et analyser le processus et les déterminants du choix par les élus de tel ou tel mode de gestion. Quels argumentaires sont produits à l'appui de ce choix ?
3. Analyser **l'équité entre les modes dans les conditions d'exécution du service** à travers une comparaison objective des différences administratives, fiscales, financières et sociales concernant chaque cas. A faire à partir d'une dizaine de cas d'étude.
4. Identifier **les éléments qui devraient être essentiels à la prise de décision des collectivités** quant au choix du mode de gestion de leur réseau de transport. De quels outils et de quelles fonctions une autorité organisatrice doit se doter pour gérer tel ou tel mode de gestion ?

Précisons que l'analyse ne concerne pas la région Ile-de-France et porte sur les réseaux de transport public de province

Résumé

1. Dans le cadre de ce travail, nous avons considéré les deux modes de gestion non pas pour savoir si l'un des deux était meilleur que l'autre mais plutôt pour comprendre les déterminants du choix de tel ou tel mode par les élus. Nous avons donc **analysé les tenants et aboutissants de chaque mode de gestion dans leurs principes mais aussi dans leur mise en œuvre afin d'identifier les éléments essentiels à la prise de décision.**

Nous nous sommes efforcés d'analyser les arguments au-delà des affirmations, souvent dogmatiques ou polémiques, justifiant les bienfaits ou les critiques avancées par les partisans de chacun des deux modes.

Au-delà d'une approche livresque ou théorique , nous avons interviewé plus de 60 personnes, de toute la France (élus, dirigeants d'associations d'élus et d'opérateurs, responsables nationaux et locaux de groupes privés ou d'entreprises publiques, représentants des salariés, consultants AMO...) pour recueillir leurs avis, fruit de leur expérience en la matière.

2. En l'absence de statistiques suffisamment complètes et fiables concernant la gestion financière des entreprises, **nous avons opté pour une méthode empirique fondée sur le chiffrage de deux « cas d'école »** (un urbain, un interurbain), sur lesquels ont travaillé en groupe 9 entreprises urbaines et 15 interurbaines, tant privées que publiques, sélectionnées de façon relationnelle. Elles ont accepté d'accompagner notre démarche, inédite à ce jour dans les transports, qui s'est étalée sur pratiquement une année.

Nous avons aussi procédé à l'analyse de ratios économiques, de productivité et d'efficacité d'**un échantillon de 30 réseaux urbains** à partir des seules statistiques couramment utilisées par les professionnels du secteur et rendues publiques¹.

Cette longue et minutieuse recherche nous a permis de mettre en évidence des éléments allant le plus souvent à rebours des idées reçues et largement répandues tant sur la gestion des opérateurs publics que sur celle en délégation à des entreprises privées. On en trouvera le détail dans le rapport qui suit et qui balaie l'ensemble des nombreux champs encadrant notre sujet de recherche et où nous avons tenu à donner la parole à nos interlocuteurs pour en rendre la lecture plus dynamique.

Les résultats de nos investigations nous permettent d'avancer quelques-unes des **idées-forces** de notre travail que nous résumons ci-après.

3. **Première idée-force : Beaucoup d'opérateurs publics sont devenus performants**

Les opérateurs publics sont souvent aussi performants dans leur gestion que les entreprises du secteur privé, sans bénéficier, contrairement à une idée largement répandue, d'avantages fiscaux significatifs. Les réseaux qu'ils exploitent présentent, le plus souvent, des ratios de performance tout à fait respectables et comparables à ceux confiés à des entreprises privées.

¹ Enquête statistique annuelle nationale par le Ministère des transports, le Gart et l'UTP

La confusion des moyens techniques ou financiers entre les AO et leurs opérateurs publics ressort plus du procès d'intention que de la réalité des relations financières entre les deux parties soumises à des contrôles de plus en plus suivis par leur autorité de tutelle auxquels s'ajoutent entre autres ceux périodiques des Chambres Régionales des Comptes ne manquant de pointer les éventuels dysfonctionnements.

Les relations de ces opérateurs publics avec leurs AO ne sont pas aussi faciles et dénuées de frottement que l'on pourrait l'imaginer a priori. Des tensions peuvent venir d'un interventionnisme trop fort des élus ou des services de l'AO, soit au contraire, des déceptions peuvent être dues à un manque de soutien pour aider à une gestion plus efficace et moins coûteuse de l'entreprise et de mesures fortes pour permettre le développement du réseau.

4. Seconde idée-force : **La gestion privée n'est pas dispendieuse par nature**

La gestion par des entreprises privées n'est pas significativement plus onéreuse que celle assurée, dans des réseaux de taille et de structure comparable par des opérateurs publics.

Les critiques, souvent formulées à l'encontre des opérateurs privés, sur leur manque de transparence ou leur propension à cacher leurs marges n'ont pas de fondements très sérieux.

Les rapports qu'ils sont tenus de délivrer à leurs AO contiennent le plus souvent une masse substantielle d'informations techniques et financières pour peu que les élus et techniciens des AO veuillent bien se les approprier et poser le cas échéant des questions complémentaires. Les AO peuvent aussi en cas de doute faire procéder à des audits tant techniques que financiers.

Le maintien de leur compétitivité est obligatoire pour espérer être reconduits comme opérateurs des réseaux qu'ils gèrent à l'occasion des appels d'offres fréquents et réguliers auxquels ils sont soumis.

5. Troisième idée-force : **Si une certaine concurrence existe, elle contribue à réduire des taux de marge déjà faibles**

Le secteur des transports publics de voyageurs, après avoir connu un phénomène de concentration spectaculaire au début des années 1990, tant dans l'urbain que dans l'interurbain, connaît, sur des marchés devenus matures, un net développement de la concurrence et voit s'ouvrir à lui **une période difficile**.

Celle-ci est liée d'une part, **la baisse tendancielle et continue des marges des entreprises** privées, d'autre part, aux difficultés budgétaires des AO dont les capacités de financement de leurs réseaux de transports publics s'amenuisent de plus en plus. Ces perspectives plutôt sombres contribuent à ce que les grands groupes français aillent rechercher leur croissance dans le monde.

Il faut dire que **dans la plupart des réseaux urbains**, d'une part tous les investissements matériels et immobiliers étant faits par l'AO, il n'y a pas de capitaux privés à rémunérer, d'autre part, plus le ratio recettes/dépenses est faible, plus le risque d'exploitation est

faible ce qui contribue à la faiblesse des marges des privés et à l'attraction que la gestion directe peut du coup avoir sur les élus.

6. Quatrième idée-force : Deux statuts juridiques d'opérateurs soumis aux mêmes règles avec un seul objectif : une gestion efficace.

Le Règlement européen sur les obligations de service public (ROSP - 2007), d'application immédiate, édicte des dispositions très claires sur les conditions dans lesquelles une AO :

- peut choisir un opérateur interne pour gérer son réseau de transport public,
- doit contrôler son ou ses opérateurs qu'ils soient privés et publics.

Quel que soit le type d'opérateur, l'objectif est le même : "*une gestion efficace consistant à produire le meilleur service au moindre coût*". Après qu'importe si l'AO choisit de se donner les moyens de faire ce service elle-même avec son opérateur public ou de le faire faire par un opérateur privé, **les résultats devant être les mêmes.**

Les procédures de contrôle des performances, financières en particulier, d'un opérateur public sont clairement définies mais, en l'absence de sanctions prévues, elles restent largement ignorées.

1. Chapitre I : Objectifs et déroulement de la recherche

1.1 La problématique du choix public / privé

On assiste depuis quelques temps, aussi bien en urbain qu'en interurbain, à la création de régies (Ille et Vilaine, Nice, Cannes, Périgueux, Région PACA) et de sociétés publiques locales (SPL) (Saint-Brieuc, Saône et Loire, Tarn, Drôme/Ardèche/Région Rhône-Alpes),

Les créations d'entreprises publiques locales (EPL), soit des SPL, soit des régies font beaucoup parler d'elles mais cela reste, somme toute et pour le moment, un phénomène limité dans le secteur des transports publics de voyageurs (à la différence des évolutions intervenues dans celui de l'eau pour lequel le phénomène est beaucoup plus marqué, y compris à l'international). **Au cours des dix dernières années** (2006/2014), on a pu constater les changements suivants² :

- **16 réseaux urbains** exploités en gestion déléguée sont passés en gestion directe,
- **7 départements** ont créé une régie ou une SPL,
- Un seul réseau, celui de Saint-Malo, est passé de la régie à la gestion en délégation de service public (DSP) par une société privée.

« La tendance actuelle s'apparente plus à une lame de fond qu'à un effet de mode. Les premiers réseaux passés d'une délégation de service public (DSP) à une régie sont Cholet et Toulouse, et nous étions au milieu des années 2000. Cette poussée d'indépendance n'est donc ni nouvelle, ni conjoncturelle ³ ».

Il faut sans doute tempérer l'optimisme du secrétaire général d'Agir quant à l'ampleur et aux causes des changements qui restent jusqu'à présent limités.

Ces changements de mode de gestion pourraient être considérés comme un retour de balancier de l'histoire après les privatisations d'une dizaine de régies principalement de transport non urbains dans la fin de la décennie 80 et au début des années 90 pour des raisons de déficit croissant. Les changements récents sont dus à plusieurs raisons que nous analyserons plus loin dans le présent document (cf. § 6.1.3), parmi lesquelles on retiendra principalement :

- Un souci des élus de mettre fin à des coûts et des marges des entreprises privées (les filiales de groupes notamment) jugées a posteriori exagérés,
- La volonté pour les responsables locaux de maîtriser l'outil de production,
- Une présumée souplesse de gestion du réseau en gestion directe,
- Ou encore, le souhait de mieux suivre l'opinion publique qui pencherait pour une gestion directe des services publics locaux⁴.

² Voir la liste des entreprises publiques locales en annexe 2

³ M. Rabier, in Mobilicités - 22 octobre 2012

⁴ Selon le Baromètre 2014 sur les services publics locaux et la gestion déléguée (BVA-IGD) (cf. §5.2.3 infra): « Une fois qu'on leur explique de quoi il s'agit, les Français sont une courte majorité (52% contre 48%) à estimer que, dans son principe, la gestion déléguée « est une bonne chose ». Reste que pour leur propre commune, ils préfèrent a priori une gestion directe de leurs services

Face au développement des entreprises publiques locales (EPL), les positionnements varient

- D'un côté, des structures comme la Fédération des EPL (entreprises publiques locales) ou AGIR qui regroupent des entreprises publiques prônent leur développement (rappelons que l'association AGIR a été créée en 1987 par des SEM locales indépendantes des groupes),
- D'un autre côté, des organisations professionnelles comme REUNIR ou la FNTV qui défendent les intérêts des entreprises privées interurbaines s'inquiètent de ce développement,
- Enfin, dans une optique consensuelle, ayant des adhérents adeptes soit de la gestion publique, soit de la gestion déléguée, le GART ou l'UTP ne prennent pas position sur ce sujet. Quant au Ministère des transports, il s'en tient au principe du libre choix des AO tel que fixé par la LOTI. .

Dans les années 90, le libéralisme ambiant laissait à penser que c'était la fin des régies (bon nombre avaient été privatisées) et que **la DSP était l'outil de gestion « naturel »**⁵ des réseaux. **Aujourd'hui on ne considère plus les régies comme un archaïsme.**

La question du choix entre la gestion directe en régie ou SPL et la gestion déléguée à des entreprises privées pour exploiter les transports publics reste toujours d'actualité. C'est en fait une question récurrente depuis plus d'un siècle sans que l'on dispose pour autant d'études ou de recherches sur le sujet⁶. Elle est pourtant au cœur d'un débat de fond à dimension politique sur le choix du mode de gestion des services publics, en transport tout particulièrement, avec en toile de fond le principe très largement répandu mais erroné qui voudrait que service public et statut public de l'entreprise qui l'exécute aillent de pair.

publics locaux (62%). La tendance est plutôt à la baisse (-8 points depuis 2008), mais l'aspiration de principe à la gestion directe pour sa commune reste largement majoritaire ».

⁵ Exemple : « Même si on a pu croire à un retour des régies du fait de la complexification des procédures de passation des DSP (certains réseaux urbains sont en effet repassés en régie après avoir été confiés à des transporteurs privés – comme La Rochelle ou Cholet par exemple), les études (notamment celles menées par le CERTU) montrent que **le nombre de régies est en diminution constante depuis les années 80** » in Note du service juridique du GART – 21 mai 2003.

⁶ Le PREDIT a financé une recherche : « Modes de gestion et efficacité des opérateurs dans le secteur des transports urbains de personnes », LET/ATOM mai 2005 sur un sujet connexe mais qui ne traite pas des transports interurbains et qui porte sur les différents types de contrat (gérance, prix forfaitaire, compensation forfaitaire). Deux rapports ont, par ailleurs, été produits sur les services publics en général : « Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? » (IGD - rapport Barbusiaux, 2005) et « Livre blanc sur les distorsions de concurrence public/privé » (Institut de l'entreprise, 1994)

Le choix du mode de gestion : un vieux débat de plus de cent ans mais une problématique toujours d'actualité !

« *Les chemins de fer d'intérêt locaux, tramways et services publics automobiles* », Louis Vasseur, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Librairie Ballières et fils, Paris 1923

Conclusion sur le choix du mode d'exploitation

La concession est la solution normale pour la gestion des chemins de fer d'intérêt local. Elle s'impose lorsque les recettes à prévoir sont suffisantes pour permettre de laisser réellement l'exploitation aux risques et périls du concessionnaire et de rémunérer une partie au moins du capital de premier établissement.

L'exploitation directe pourra être la solution la meilleure, pourvu que les corps élus n'interviennent pas, directement ou indirectement, dans la gestion, que celle-ci soit confiée, sous l'autorité du conseil d'administration, à **un directeur compétent jouissant d'une réelle indépendance. 11 faudra encore que l'exploitation soit dirigée dans un esprit exclusivement commercial, indépendamment de toute considération politique ou électorale.**

A ces conditions, l'exploitation directe sera susceptible de donner de bons résultats, et même d'améliorer la situation financière, par compression des frais généraux, notamment. Elle sera parfois plus avantageuse que la gestion par de petites sociétés, qui n'ont pas toute la compétence voulue et ne sont pas toujours à l'abri des reproches.

Mais, si le chemin de fer doit devenir une arme électorale, si les conseils généraux, ou municipaux doivent intervenir dans la gestion, céder aux sollicitations, sacrifier les intérêts des contribuables à ceux des populations desservies par la voie ferrée, ou des agents du réseau, **cette solution peut être des plus dangereuses pour le budget des collectivités intéressées.**

Concernant le personnel :

... En régie, non seulement le choix des employés peut être guidé par des préoccupations étrangères à la gestion du réseau, mais encore toute régie directe présente des inconvénients inévitables, inhérents à l'organisation administrative elle-même : la quasi inamovibilité du personnel empêche le remplacement des personnes incapables ; l'avancement est automatique et supprime le stimulant de l'intérêt personnel.

Bien des propos ont été tenus sur les avantages et les inconvénients respectifs des deux modes de gestion mais rien n'a été prouvé ce qui n'empêche pas les poncifs d'avoir la vie dure et de se perpétuer : les bons gestionnaires privés d'un côté et les gestionnaires publics laxistes de l'autre ou de façon caricaturale : les voleurs du privé et la gabegie du public ... Dix ans en arrière, M. Babusiaux avait déjà soulevé la question d'un choix raisonné du mode de gestion des services publics locaux :

« *Les choix entre gestion déléguée à une personne privée et gestion directe obéiraient encore souvent à des présupposés :*

- *La gestion déléguée a souvent l'image positive d'une plus grande efficacité de gestion mais aussi celle, plus sujette à controverse, d'une recherche nécessaire de bénéfice.*
- *La gestion directe serait principalement soucieuse de l'intérêt général, mais entraînerait des pesanteurs difficilement surmontables.*

*Quant au prix, il est présumé nécessairement plus bas selon les uns en cas de délégation – grâce aux économies d'échelle, selon les autres en cas de gestion directe – grâce à l'absence de contrainte de rentabilité immédiate. Il a paru regrettable que ces hypothèses ou ces a priori n'aient que trop rarement été confrontés aux résultats d'une analyse économique objective....La nécessité de rationaliser l'action publique est l'une des conditions du redressement des finances publiques et beaucoup d'élus ont le souhait de pouvoir **décider dans les meilleures conditions possibles pour parvenir à une gestion optimale des services dont ils ont la responsabilité.** »*

« Pour que la collectivité puisse exercer son choix dans la meilleure connaissance de cause possible, les élus décident, d'une part, sur leur propre image des modes de gestion ou celle qu'ils perçoivent chez leurs administrés et, d'autre part, sur l'existence d'une possibilité de comparaison technique des performances de chacun des modes de gestion »⁷.

Pour répondre à cette ambition d'un choix le plus objectif possible du mode de gestion par les élus, notre travail a eu pour principale ambition d'**analyser les tenants et aboutissants de chaque mode de gestion dans leurs principes mais aussi dans leur mise en œuvre de sorte que l'on puisse identifier les éléments qui devraient être essentiels à la prise de décision.**

Notre objectif n'a pas été de favoriser l'un des deux modes de gestion mais de rechercher les voies qui permettraient aux autorités organisatrices d'exercer leurs responsabilités le plus efficacement possible en choisissant le mode convenant le mieux à leurs objectifs. Nous nous sommes efforcés d'être aussi objectifs, neutres et complets que possible. Ce travail est en même temps une somme sur les rapports contractuels entre les AO et les opérateurs.

Afin de garantir l'objectivité du travail effectué , nous nous sommes placés sous l'égide d'un comité de pilotage composé de représentants de la profession, des autorités organisatrices, du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)⁸, du GART, de l'UTP, de la Fédération des EPL, de la FNTV, de la RTM et de la Région PACA.

1.2 La méthodologie

1.2.1 Les différents volets d'analyse

Notre démarche n'a reposé sur aucun a priori, ni sur aucune hypothèse préalable quant aux résultats attendus. La méthodologie suivie peut se résumer en 5 volets :

1. Une approche conceptuelle consistant à :

- Replacer **le concept de service public et du choix du mode de gestion** dans son évolution au plan juridique depuis l'Ancien Régime jusqu'au Règlement européen sur les obligations de service public (2007)
- Envisager **l'avenir du secteur des transports publics** et les conséquences que cela pourrait avoir sur son organisation,

⁷ Régie, marché, partenariat, délégation : quelle compétition pour l'amélioration du service public ? Comparabilité, transparence, réversibilité – M. Barbusiaux, La Documentation française 2005)

⁸ Par le biais de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

- Analyser les **dispositions légales, réglementaires, fiscales et sociales** applicables au transport public et repérer les différences éventuelles entre les modes de gestion.
2. Une approche empirique pour rappeler les **règles du jeu des acteurs** (autorités organisatrices et opérateurs) et la nature de leurs rapports contractuels qui ne varient pas obligatoirement selon le mode de gestion.
3. Une approche pratique pour :
- Identifier les **avantages et inconvénients de chaque mode de gestion** et type d'entreprises,
 - Analyser le processus et les déterminants du choix par les élus de tel ou tel mode de gestion.

A partir d'une veille sur les questions que les AO posent à leurs structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans le cadre des procédures et d'**une soixantaine entretiens**⁹ avec :

- Des **responsables techniques et politiques locaux et nationaux** tenants de l'un des deux modes de gestion, directe ou déléguée, et certains de ceux qui ont changé de mode de gestion récemment (Nice, Cannes, Saint-Brieuc, Ile et Vilaine, Saône et Loire),
 - Des **dirigeants d'opérateurs privés** : les groupes (Keolis, Transdev, RATP Dev, Vectalia) et des PME et **d'opérateurs publics** (SEM, régies et SPL),
 - Des **conducteurs délégués** du personnel,
 - Des **consultants** auprès des AO.
4. Une **comparaison des coûts et de la productivité des opérateurs** selon leur statut au travers de :
- L'élaboration et la réalisation de **deux cas d'école** : un en transports urbains (TU) et un en transports non urbains (TNU) avec la constitution de 2 groupes de travail pour chaque cas, un avec des entreprises publiques, l'autre avec des entreprises privées. Au total un groupe TU de 4 entreprises publiques et 5 privées et un groupe TNU de 15 entreprises en TNU (6 publiques et 9 privées) ;
 - L'analyse de **ratios courants dans la profession** sur un échantillon de réseaux de transports urbains à partir d'une analyse des statistiques publiées par l'UTP.

Il s'agissait pour nous de repérer :

- Les **différences de coûts** pouvant exister entre les entreprises publiques d'un côté et les entreprises privées de l'autre ;
- Les **performances techniques, commerciales et financières** de chaque type d'entreprise.

⁹ Exemple de questionnaire et liste des personnes rencontrées en **annexe 1**

5. In fine, nous avons procédé à une analyse des avantages et inconvénients de chaque mode de gestion ainsi que des **forces et faiblesses des différents opérateurs** selon leur statut.

1.2.2 La nécessité d'un observatoire des services publics locaux

En 2005, le rapport Babusiaux considérait que les collectivités n'étaient pas en mesure d'opérer des choix rationnels quant au mode de gestion qu'elle devait choisir car elles ne disposaient pas des données nécessaires dans la recherche de la meilleure solution à partir d'une comparaison objective des différents modes. Il préconisait la création d'un observatoire des services publics locaux pour centraliser les données relatives aux modes de gestion et les diffuser aux acteurs concernés.

A la différence de certains autres services publics à caractère industriel et commercial, dans le secteur des transports publics, grâce à l'enquête annuelle sur les transports urbains (TU) menée conjointement par le Ministère des transports (MEDD), le CEREMA, l'UTP et le GART, **on dispose d'un certain nombre de données à la fois techniques, commerciales et financières qui sont censées permettre une comparaison des différents réseaux** pour pouvoir éclairer le choix du mode de gestion.

Pour les TNU, des statistiques existent mais on ne dispose pas des mêmes données car d'une part, il n'existe pas de sociétés dédiées à un réseau comme en urbain et d'autre part, on est en présence d'une multiplicité d'opérateurs.

Néanmoins, à titre d'exemple de données manquantes essentielles, on peut citer l'absence de base de données sur les rémunérations des personnels. La CGT en aurait constitué une par le passé mais elle n'existe plus. Pour bien appréhender la productivité des salariés, quand bien même nous disposerions des salaires et primes, il faudrait connaître en parallèle les temps de travail effectifs. Ces données existent au sein des entreprises mais :

- Elles ne répondent pas toutes à la même définition, ce qui crée un problème du fait du manque d'homogénéité de nature à fausser les comparaisons,
- Elles ne sont pas communiquées facilement par les dirigeants des entreprises, que celles-ci soient publiques ou privées.

Nous avons procédé à **une analyse comparative sur un échantillon représentatif de réseaux de TU** (cf. §5.4 infra), à partir des *Chiffres-clés du transport public* (statistiques 2012 - UTP) en tentant de tirer un résultat global à partir d'indicateurs économiques, d'efficience et de productivité mais **il est impossible d'en conclure qu'un mode de gestion est meilleur qu'un autre** et qu'il suffirait que la collectivité le choisisse pour être garantie d'obtenir le meilleur service au meilleur prix.

Comme nous le verrons, les résultats sont sujets à caution car tout est relatif : la taille des réseaux, leur organisation, l'âge et l'histoire de l'entreprise, le niveau de qualité de service sont quelques-unes des variables qui diffèrent sensiblement selon les réseaux et qui conditionnent les résultats mais que l'on a du mal à isoler.

Nous avons aussi procédé à une démarche inédite : **la réalisation de deux cas d'école**, l'un en transport urbain, l'autre en transports non urbains (cf. §4.7). Cette tâche a nécessité un important travail relationnel qui s'est déroulé sur presque une année pour trouver les entreprises acceptant de participer puis pour obtenir les données. Sur la base d'un cahier des charges décrivant les services à assurer et les conditions d'exploitation, défini en accord avec

les professionnels participant aux groupes de travail, ces derniers ont renseigné une grille de coûts fonctionnels très détaillée, avec un volet sur la décomposition des temps de travail et le détail des rémunérations et primes, un autre sur le matériel roulant pour les TNU. **On retiendra de cet exercice que les comparaisons sont très difficiles**, principalement pour des raisons d'homogénéité des échantillons d'entreprises et de comparabilité des données.

Pour mener à bien la comparaison entre opérateurs et modes de gestion, il faudrait aussi prendre en compte **d'autres facteurs non quantifiables** qui peuvent avoir une influence importante sur le choix du mode de gestion :

- Le projet et la volonté de l'autorité organisatrice de développer ses services de transports publics,
- Le poids politique des élus impliqués dans le dossier des transports publics,
- Les relations entre la collectivité et ses opérateurs,
- L'état de la concurrence...

La constitution d'un observatoire fiable et transparent des transports publics permettant une réelle comparaison des modes, quantitativement et qualitativement, fait défaut alors même que c'est une recommandation européenne.

En effet, le Règlement européen sur les obligations de service public¹⁰ (ROSP) suggère la création de d'un tel observatoire pour une plus grande transparence. Pour ce faire, les AO doivent produire annuellement un « rapport global et exhaustif » (cf. §4.4.3.2 infra) qui doit permettre :

« Un suivi et une évaluation utiles d'un réseau de transport public qui permettent d'établir une comparaison avec d'autres réseaux de transports publics dans un cadre transparent et structuré, la Commission encourage les autorités à faciliter volontairement l'accès aux informations et à permettre des comparaisons utiles.

Ces informations pourraient par exemple être publiées sur un site web central, tel que celui d'un groupe d'autorités compétentes ou du ministère des transports. Les informations et les données devraient également être élaborées de manière cohérente du point de vue méthodologique et recourir à des unités de mesure communes »¹¹.

Ce n'est certes pas une obligation mais « un encouragement », sans sanction à la clé. Ceci explique peut-être que rien ne se passe vraiment à notre connaissance en France pour favoriser des « comparaisons utiles ».

¹⁰ Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01)

¹¹ Cf. §2.5.1 de la Communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 - mars 2014

2. Chapitre II: Le transport : une activité de service public règlementée

2.1 Les transports publics sont un service public industriel et commercial (SPIC)

Les critères dégagés par la jurisprudence pour définir la notion de service public sont désormais bien connus :

- L'activité en cause est, sinon exercée directement, du moins **placée sous le contrôle d'une personne publique**,
- Cette activité satisfait à **un but d'intérêt général**,
- L'exercice de l'activité s'accompagne de **la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique**.

Le transport public répond pleinement à ces trois critères : il est placé sous le contrôle de la collectivité compétente, en l'occurrence l'autorité organisatrice (AO) qui l'organise et pour satisfaire un but d'intérêt général. L'AO dispose par ailleurs des prérogatives nécessaires à l'organisation des services¹².

Les transports publics relèvent plus particulièrement des services publics industriels et commerciaux (SPIC), considérés comme fonctionnant sous le régime de la gestion privée en raison de leur caractère marchand lié notamment à la perception de recettes tarifaires et au fait que ces services correspondent à des fonctions qu'une entreprise privée peut assumer. Les SPIC relèvent toujours du droit privé : les agents du service sont en effet des agents de droit privé et les rapports de tels services avec les tiers sont régis par le droit privé.

Les transports publics répondent bien aux **trois indices qui caractérisent un SPIC**:

- Leur objet correspond à une activité qui s'apparente à celle qu'exercent par ailleurs des entreprises commerciales ;
- L'origine principale des ressources du service réside dans la tarification perçue sur les usagers ;
- Les modalités d'organisation et de fonctionnement du service, lesquelles s'apparentent à celles qui caractérisent une activité menée par une entreprise commerciale.

La collectivité, responsable de l'organisation du SPIC, va devoir passer un contrat avec un opérateur public ou privé qui comprendra le cahier des charges défini par l'AO pour l'organisation du service de façon à respecter les trois principes du service public :

- la continuité du service,
- l'égalité de traitement des usagers,

¹² Les réseaux de transport public pratiquant la gratuité relèvent quant à eux des services publics administratifs (SPA)

- la mutabilité du service pour l'adapter aux changements de tous ordres.

In fine, on comprend aisément que **la gestion du service public n'est absolument pas liée au statut de l'entreprise qui l'exploite. Contrairement à une idée largement répandue, les entreprises privées sont autant légitimes que les entreprises publiques pour produire le service public de transport attendu, tel que défini par le cahier des charges contractuel que les élus de l'AO ont défini.**

2.2 Bref historique du service public, des rapports contractuels et du débat public/privé¹³

La question du choix du mode de gestion des services publics est un sujet de débat qui doit être replacé dans une perspective historique pour comprendre les rapports publics / privés qui sont le fruit d'une longue évolution avec des « va-et-vient » nombreux.

2.2.1 Du XVI^e siècle au début du XX^e

L'Ancien Régime constitue la période de naissance des principaux services publics régaliens. Ayant tout délégué par absence d'administration interne à l'Etat et à cause de la faiblesse continue des moyens fiscaux, **l'Ancien Régime est à l'origine de tous les contrats publics** et de toutes les formes de délégation.

Le sens premier du mot « concession » est « mettre à la place de » (du latin *concedere*). Le pouvoir royal procède massivement par la mise en place de nombreux acteurs : officiers vénaux ou non, véritables concessionnaires, fermiers, alors que la structure de l'Etat grossit lentement à mesure que le temps passe¹⁴.

Sans qu'il en ait la qualification, le premier service de transport public de voyageurs au monde qui dura peu remonte à 1662 avec « **les carrosses à 5 sols** » dans Paris, inventé par Blaise Pascal avec des obligations d'itinéraires et d'horaires fixes et une tarification fixe à la distance.

Par la suite, **à partir de 1789**, s'ouvre une période gouvernée, sur le plan économique, par la **pensée libérale** : les activités de service public sont admises à titre exceptionnel en cas de carence de l'initiative privée ou de « circonstances particulières » autorisant l'intervention publique. La définition qui en est donnée est essentiellement organique : en dehors des cas de concession, est une activité de service public une activité effectuée par une collectivité publique dans un but d'intérêt général.

Avec la Révolution française, prit fin le système des privilèges auxquels étaient soumises toutes les activités économiques. Les transports routiers de voyageurs n'y échappaient pas ; à compter de la proclamation du principe de liberté du commerce et de l'industrie, ils connurent un régime de liberté ; de proche en proche et jusqu'à un décret de 1922, la réglementation ne leur imposa qu'**une simple formalité de déclaration**.

¹³ Nous avons bénéficié de la collaboration d'Eric Ritter pour la rédaction de cette partie et tenons à l'en remercier.

¹⁴ Voir « Une approche historique du partenariat public-privé, X. Bezançon, Revue d'économie financière. Hors-série, 1995. Partenariat public-privé et développement territorial, pp. 27-50 (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2555)

L'activité de transporteur routier de voyageur (l'interurbain étant prédominant à cette époque), se réalisait, aux **risques et périls de l'exploitant, en libre concurrence « sur le marché »**, avec éventuellement plusieurs transporteurs sur la même ligne. Les collectivités locales intervenant peu dans le domaine, hormis par le truchement de mesures de police de la circulation qu'elles étaient amenées à prendre pour une régulation a minima (ex: détermination des points d'arrêt et des horaires). **En application de la loi Le Chapelier (1791)**, proclamant la liberté du commerce et de l'industrie, le Conseil d'Etat, pendant fort longtemps, n'admettait l'intervention des collectivités locales en faveur des activités commerciales ou industrielles qu'à la seule condition d'une défaillance de l'initiative privée, et sous réserve qu'il n'y eut aucun autre moyen de satisfaire les besoins de la population

Certaines activités alors qualifiées en tout ou partie de service public pouvaient alors faire l'objet d'une intervention publique au nom de l'intérêt général. Le cas du transport routier de voyageurs est à placer en parallèle avec l'évolution que l'on connaissait dans le transport ferroviaire où l'intervention de l'Etat, puis des collectivités locales, fut très tôt admise.

Compte tenu des enjeux stratégiques qu'il recélait et de l'importance des investissements à réaliser pour son édification, un système de concession se généralisa en France pour la gestion des transports publics alors que d'autres pays (l'Angleterre par exemple) s'en tenaient à la seule initiative privée. Au **XIX^{ème} siècle furent inventés des dispositifs d'aides en tout genre**, de financement ou de paiement des prestations par la collectivité publique dans les contrats de concession. Le **XX^{ème} siècle**, bien que poursuivant la tradition délégataire, va l'encadrer et la transformer.

Les collectivités locales furent donc progressivement autorisées à intervenir comme entrepreneurs, dans un but d'intérêt général mais le Conseil d'Etat s'en tint longtemps à une position rigoureuse, plutôt hostile à l'intervention des pouvoirs publics lorsqu'aucune nécessité n'imposait l'application d'un régime exorbitant. La réglementation évolua, l'incitant alors à infléchir la rigueur de sa jurisprudence à l'endroit des initiatives publiques dans le domaine économique.

La loi du 31 juillet 1913 relative aux voies ferrées d'intérêt local (VFIL) autorisa les départements à construire des voies ferrées, à les exploiter en concession ou en régie et à en financer le déficit, l'Etat pouvant subventionner la réalisation d'investissements mais en aucun cas « *les insuffisances de l'exploitation* ». Dans plusieurs cas, le Département rachètera des compagnies ferroviaires privées en difficulté financière, le régime des risques et périls n'étant pas viable.

Exemples

- La Régie des Transports des Bouches-du-Rhône a été créée en 1914 à la suite du rachat de la Compagnie des Chemins de fer départementaux minée par les difficultés financières et les conflits sociaux
- La Régie des Transports de l'Ain a été créée en avril 1918 pour assurer l'exploitation du réseau de l'ancienne Compagnie des Tramways de l'Ain, réseau venant d'être racheté par le département.
- La Régie des Transports de la Drôme a été créée en 1921 à la suite du rachat par le Département de la Compagnie des Chemins de fer de la Drôme

On remarquera que, dans cette loi, le souci d'égalité de traitement des modes de gestion prévalait déjà : les VFIL exploitées en régie « *sont soumises, en ce qui concerne les droits, taxes et contributions de toute nature, au même régime que les voies ferrées concédées de même catégorie* » (art. 25).

Après la guerre de 1914-1918, dans un contexte de reconstruction et de difficultés rencontrées par les concessionnaires de services publics locaux, les **décrets-lois Poincaré de 1926** ont réellement marqué le point de départ de l'économie mixte locale en autorisant les communes à prendre des participations dans les sociétés de construction ou d'exploitation de services communaux.

Ce type de gestion se développe considérablement dans les décennies suivantes malgré toujours une certaine hostilité du Conseil d'Etat qui réaffirma avec force que « les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle générale réservées à l'initiative privée » (ex. Arrêt Chambre syndicale du commerce de détail de la commune de Nevers, CE, 1930), partant du principe que les interventions des communes sont coûteuses pour les finances locales¹⁵. Il a fallu attendre 2010 pour que le Conseil d'Etat reconnaisse qu'une SEM puisse exercer une activité économique sur un marché concurrentiel, à condition de justifier qu'elles répondent à un intérêt général, lequel peut résulter de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative privée mais « *une telle carence ou une telle insuffisance ne saurait être regardée comme une condition nécessaire de l'intervention d'une SEML sur un marché* »¹⁶.

La réglementation de l'activité de transporteur routier de voyageurs apparaîtra peu de temps après la mise en service des premiers autobus¹⁷. **Les années 30 vont se caractériser par l'instauration d'une politique de coordination rail-route** motivée essentiellement par la nécessité de protéger les chemins de fer de la concurrence exercée par les transports routiers de voyageurs et de marchandises. Des obligations de service ayant été imposées au transport ferroviaire, une distorsion de concurrence s'est instaurée entre cette activité soumise à une logique de service public et les activités de transports routiers s'effectuant librement « sur le marché ».

Après le décret de 1934, un régime d'autorisations pour les transports routiers de voyageurs remplaça celui de la simple déclaration (qui remontait à 1922) ce qui donnera abusivement lieu à la création des « droits patrimoniaux »¹⁸ et supprimera toute concurrence entre opérateurs lesquels bénéficieront alors d'une rente de situation. Ces autorisations relèvent de l'acte unilatéral de l'administration conférant la possibilité de gérer une ou des lignes en respectant les itinéraires et fréquences définies au plan de transport départemental. Gérées par les services extérieurs de l'Etat (DDE), elles sont sans limitation de durée et extrêmement protectrices, elles sont aux risques et périls de l'opérateur et ne donnent lieu à aucun financement de la part de la puissance publique.

¹⁵ Même dans un arrêt du 23 décembre 1994, « Commune de Clairvaux-d'Aveyron », le Conseil d'Etat avait clairement indiqué qu'une SEML ne pouvait concurrencer des entreprises privées, même en fournissant la collectivité qui en détient la majorité, en l'absence de carence de l'initiative privée.

¹⁶ Arrêt du Conseil d'Etat, « syndicat national des agences de voyages », 5 juillet 2010, n°308564). Cette solution vaut également pour les SPL

¹⁷ Autobus construits à partir de châssis de camions militaires de la guerre de 14

¹⁸ Ce sera confirmé par le Conseil Constitutionnel (Décision n° 82-150 DC du 30 décembre 1982) : « *Les autorisations d'exploiter des services de transports publics réguliers de personnes accordées à des fins d'intérêt général par l'autorité administrative à des entreprises de transports ne sauraient être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété et comme tels garantis, en cas d'expropriation pour utilité publique* ».

2.2.2 De l'après-guerre à nos jours

2.2.2.1 Du décret de coordination de 1949 à la loi Sapin en passant par la LOTI

On a pu parler de relatif déclin de la concession alors que la régie ou la société d'économie mixte devenaient progressivement le mode de gestion prédominant (la SNCF est créée en 1937). Après guerre, le rôle de l'Etat providence et de l'initiative publique est affirmé et de nombreuses entreprises sont transformées en entreprises publiques nationales ou locales en 1948, la RTM, la régie des transports des Landes en 1948, la régie des Transports de l'Ain en 1950, la régie des transports du Jura en 1958, ...)

Le décret du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers réglera le secteur des transports de voyageurs pendant plus de 30 ans puisqu'il ne sera pas abrogé par la LOTI mais par le décret n° 85-891 du 16 août 1985. Le décret de 1949 prévoit qu'un Plan de transport départemental, préparé par le CTDT (comité technique départemental), après avis des transporteurs titulaires des services est approuvé par décret après avis du Conseil supérieur des transports. La réglementation **des activités de transport routier et ferroviaire** devient plus contraignante, inspirée par une logique de service public se traduisant par de nombreuses obligations mises à la charge des transporteurs parallèlement au contingentement de leur activité afin de protéger leurs propres droits et ceux des chemins de fer. **Le service public devient le principe et l'intervention publique supprime pratiquement la liberté d'entreprendre : il n'existe ni concurrence « sur le marché » (les lignes sont attribuées à des titulaires d'autorisation), ni concurrence « pour le marché » (pas de nouvelles entrées possibles sur le marché).**

Et comme, pour toute modification de l'offre ayant une incidence sur une autre ligne, il faut l'accord du transporteur titulaire qui ne le donnait naturellement pas, l'activité des transports interurbains a été fossilisée. Le développement des transports scolaires et touristiques à partir des années soixante (soumis lui à concurrence) a permis de compenser la baisse lente et constante de la fréquentation des lignes régulières, elle-même due au développement de la motorisation des ménages.

Dans les transports urbains, la concession persistera jusqu'à la fin des années soixante, période où sera mis un terme à la spirale vicieuse liée au développement de la motorisation qui a engendré une baisse de fréquentation donc de recettes entraînant une diminution de l'offre pour tenter de diminuer les charges d'exploitation.

L'instauration du versement transport (VT) dans les transports urbains, au début des années 70, procurera une source de financement pérenne aux collectivités qui donnera un nouvel essor aux transports publics urbains. Des **contrats de gérance** se substitueront rapidement au régime de la concession aux risques et périls de l'entrepreneur. Ces contrats ont eu l'originalité de faire apparaître des sociétés capitalistes sans capitaux, ne supportant aucun risque d'exploitation et bénéficiant d'une rémunération en fonction de leur chiffre d'affaires.

Les grandes villes passeront alors des contrats d'exploitation de leur réseau avec un cahier des charges plus formalisé qu'auparavant ; elles créeront des services transport et elles commenceront à regarder de plus près l'activité de leur exploitant. L'adage qui paie commande commencera alors à prendre tout son sens.

A la suite de l'instauration de schémas de transports régionaux et départementaux (circulaire ministérielle du 16 février 1978), les départements, à l'instar des villes, commenceront à passer des contrats avec des transporteurs sans cadre juridique précis pour faire survivre

certaines lignes en les subventionnant modestement au début. La **loi sur les transports publics d'intérêt local dite TPIL** (n°79-475 du 19 juin 1979) y remédiera en normalisant les dispositions contractuelles en même temps qu'elle octroiera la notion d'autorité organisatrice aux régions, départements, communes ainsi qu'à leurs groupements et qu'elle confirmera le libre choix du mode de gestion par la collectivité. **Elle imposera la passation d'un contrat** pour l'exploitation d'un service public de transport (dans un délai de trois ans) :

Art. 4. — Les services de transports publics d'intérêt local ne peuvent être exploités que dans les conditions suivantes :

— **par une régie instituée par l'autorité organisatrice, selon des modalités juridiques, administratives et financières définies par décret en Conseil d'Etat ;**

— **dans le cadre d'un contrat conclu entre l'autorité organisatrice et l'exploitant, comportant une convention et un cahier des charges. Un décret en Conseil d'Etat définit les différentes catégories de contrats et détermine les clauses administratives et financières qu'ils doivent obligatoirement comporter :**

Le décret n°81-238 du 10 mars 1981 « *portant approbation de conventions types, d'un règlement intérieur type des régies, ainsi que des cahiers des charges types pour l'exploitation des services de transports publics d'intérêt local* » contient **quatre contrats types** qui s'imposent aux autorités organisatrices : risques et périls, gérance, prix forfaitaire, garantie de recettes règlent les rapports contractuels.

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 impose la règle du conventionnement généralisé en laissant cependant une période de transition de quatre ans pour les transports non urbains (TNU)¹⁹. Les lois de décentralisation, élaborées concomitamment, vont proscrire les contrats types élaborés par l'Etat (loi TPIL) parce qu'antinomiques cependant ces contrats types serviront longtemps de référence, parfois encore maintenant.

Outre la reconnaissance du libre choix de l'opérateur par la collectivité, le régime contractuel issu de la LOTI est au demeurant très souple, **aucune procédure particulière de passation du contrat et de mise en concurrence n'étant exigée** :

« L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes ».

Après les années 70, parallèlement à la création de nombreuses SEM avec la Caisse des Dépôts comme actionnaire privé par le biais de sa filiale la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) ou avec des actionnaires locaux, les entreprises privées qui ont connu, avec les contrats de gérance, une période relativement euphorique financièrement (Transexel en particulier), verront peu à peu le balancier du partage des risques se repositionner et les obliger à une prise de risques avec implication financière un peu plus forte.

¹⁹ En l'absence de contrat, les autorisations valent 10 ans de plus donc au total une période transitoire de presque 15 ans.

Au cours des années 80, les AO s'efforceront d'impliquer plus avant les entreprises privées qui ont été déresponsabilisées par l'absence de prise de risque commercial sur les recettes qu'elles encaissaient pour le compte de la collectivité²⁰. Ainsi, à la fin des années 80, beaucoup de conventions comporteront, en plus des engagements de dépenses de l'exploitant (risque industriel), un engagement sur la fréquentation ou les recettes (risque commercial) à travers **une clause d'intéressement de l'exploitant** sous la forme d'un « bonus-malus » lié aux résultats obtenus par l'opérateur au regard de ses engagements contractuels. Le risque sur les recettes de l'exploitant sera cependant souvent borné de différentes façons. A titre d'exemples :

- A la baisse et la hausse par un mécanisme dit de « tunnel » limitant le risque : au-delà d'un seuil de quelques pourcents autour de l'engagement contractuel de l'opérateur, c'est la collectivité qui assume les écarts constatés ;
- Au lieu d'engagements pluriannuels de recettes, une négociation annuelle est prévue au contrat pour arrêter l'engagement de l'année à venir en fonction des résultats de la précédente ;
- Un réajustement de l'engagement de recettes de l'année n en fonction de la recette moyenne par voyage de l'année (n-1) est prévu au contrat.

L'enjeu pour les AO résida alors dans la constitution d'une capacité d'expertise et de négociation face à celle des exploitants (surtout dans les filiales de groupe). Les services transport des collectivités ont alors connu un développement rapide. .

En 1993, la loi Sapin instaura les délégations de service public (DSP) et proscrivit la tacite reconduction des conventions, obligeant à **une mise en concurrence systématique de leur opérateur au terme de chaque période contractuelle**. La période devint un peu plus difficile pour les exploitants et leurs marges seront quelque peu rognées, même si la concurrence, dans un premier temps, n'eut guère que des effets restreints, peu de réseaux urbains changeant de main. La concurrence a en effet été longue à se mettre en œuvre avant de connaître désormais une certaine réalité, contribuant incontestablement à dynamiser le secteur.

Dans l'interurbain, les effets de la concurrence ne se sont fait sentir qu'à partir des années 2000 et il n'est plus surprenant aujourd'hui de constater que, à la suite d'un appel d'offres, le sortant puisse être évincé.

La loi Sapin ayant défini la procédure de mise en concurrence mais non l'économie du contrat, avec **l'arrêt Préfet des Bouches-du-Rhône (CE n° 168325 15 avril 1996)**, le **Conseil d'Etat** va distinguer la DSP du marché public en considérant que si « *la rémunération du cocontractant de l'administration n'est pas substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation* alors il s'agit d'un marché public. Cette formulation a été reprise mot pour mot dans la loi MURCEF cinq ans plus tard (n° 2001-1168 du 11 décembre 2001).

Restait à savoir comment apprécier cette part substantielle de rémunération du délégataire. Le Conseil d'Etat dans **l'arrêt SMITOM (CE N° 198147 30 juin 1999)** considéra que, dans la mesure où la rémunération prévue pour le délégataire était composée d'une part d'un prix payé par la collectivité et, d'autre part, d'une partie variable provenant des recettes d'exploitation liées à la vente d'autres prestations représentant environ **30 % de l'ensemble**

²⁰ L'économie des contrats en ce temps-là était telle qu'une instruction fiscale de 1985 a précisé que les collectivités devaient être considérées le plus souvent comme les exploitants de leur réseau de transports urbains puisqu'elles supportaient le risque d'exploitation.

des recettes perçues, dans ces conditions, la rémunération prévue pour le cocontractant est substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service, dès lors, le contrat envisagé devait être analysé non comme un marché mais comme une délégation de service public²¹.

D'aucuns ont alors considéré de façon erronée que le critère déterminant de qualification d'une DSP résidait dans le ratio recettes commerciales / chiffres d'affaires du délégataire (R/D) et qu'il devait être de 30%. Il a fallu attendre **l'arrêt Département de la Vendée** (CE, 7 novembre 2008, n° 291794) pour que le Conseil d'Etat ne retienne plus que le critère du risque d'exploitation comme élément caractéristique de la rémunération d'un délégataire, le juge administratif jugeant que plus l'exploitation est risquée, plus le caractère substantiel de la rémunération doit être interprété avec souplesse.

Alors même que la collectivité prend en charge 80% du coût du transport des élèves, le reste provenant des familles, « *une rémunération variant avec le nombre d'usagers est liée aux résultats de l'exploitation du service* » et dans la mesure où « *une part significative du risque d'exploitation demeure à la charge du cocontractant, sa rémunération doit être regardée comme substantiellement liée aux résultats de l'exploitation* » et ce, même si celle-ci provient pour l'essentiel de la collectivité publique en tant qu'elle se substitue aux usagers.

Le délégataire doit donc supporter un risque d'exploitation. A l'image du droit des concessions, ceci signifie que l'exploitant doit supporter en tout ou partie l'aléa d'exploitation et donc assumer une part du risque financier correspondant à une marge d'incertitude sur la recette attendue des usagers et sur l'évolution des coûts d'exploitation pendant la durée du contrat. **L'existence d'une rémunération (par les usagers et/ou la collectivité) peu ou prou liée aux résultats de l'exploitation du service est affirmée comme une condition sine qua non de l'existence d'une DSP.**

Cette notion de risque au cœur de la définition de la DSP s'incarne désormais principalement dans des **contrats à contribution financière forfaitaire** (CFF) dans lesquels les délégataires prennent, pour la durée du contrat, des engagements de dépenses et de recettes avec un partage des excédents éventuels de ces dernières entre l'AO et son délégataire²².

2.2.3 Les principes du règlement européen sur les obligations de service public (ROSP)

2.2.3.1 Pourquoi le ROSP ?

Après une première version en l'an 2000, c'est en 2007 que le règlement européen sur les obligations de service public de transport (ROSP)²³ a été adopté après de longues négociations et après la parution de l'arrêt Altmark (CJCE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00) qui a défini les conditions permettant une compensation financière relative à une obligation de service public sans être qualifiée d'aide d'Etat.

²¹ « Dans la mesure où les recettes tirées des usagers, en complément du prix payé par la collectivité, représentent environ 30 % de l'ensemble des recettes perçues par le cocontractant la rémunération de ce dernier est substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service ».

²² A noter que la région Ile-de-France, tout en étant encore sous le régime du décret n°49-1473 du 14 novembre, 1949 et des droits exclusif a adopté ce type de contrat.

²³ Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01)

Déjà l'article 86 du traité instituant la Communauté Européenne disposait que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence, tout en établissant des règles applicables aux compensations des servitudes inhérentes à la notion de service public. **La notion d'obligations de service public** définies par les pouvoirs publics n'est donc pas du tout récente.

Le règlement (CEE) n° 1191/69 du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable a :

- défini les **obligations de service public (OSP)** : « *par obligations de service public, il faut entendre les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions* » (art. 2),
- admis que, même si cela faussait la concurrence, dans certains cas, les compensations financières des obligations de service public (OSP) pouvaient faire l'objet d'un prix payé par la collectivité sans avoir pour autant la qualification d'aide d'Etat soumise à autorisation.

Ce texte était insuffisant car :

- Il n'était pas d'application obligatoire pour les transports locaux et régionaux,
- Il ne définissait pas précisément des procédures de mise en concurrence des contrats de service public, ni l'attribution des droits exclusifs conférant un monopole d'exploitation à l'opérateur choisi par la collectivité.

Pour faire suite au Livre Blanc de la Commission Européenne en 2001 sur la politique des transports à l'horizon 2010, qui avait pour objectif de garantir des services de transport de voyageurs « *sûrs, efficaces et de grande qualité grâce à **une concurrence régulée*** ²⁴ » entre les opérateurs pour :

- Rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers,
- Harmoniser les conditions de concurrence à l'échelle européenne en mettant fin à l'incertitude juridique découlant de pratiques nationales disparates ...

... la Commission a donc élaboré le règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (ROSP), lequel visait à permettre d'actualiser le cadre juridique communautaire.

Le ROSP :

- Ne fait plus des OSP une exception,
- Reconnaît la notion d'opérateur interne ²⁵
- Soumet la passation des contrats avec des opérateurs privés à une obligation de mise en concurrence.

²⁴ C'est le principe d'une concurrence « *pour le marché* » qui a prévalu et non celui de la concurrence « *sur le marché* » telle que pratiquée en Angleterre.

²⁵ Notion inspirée de la notion du « *in house* » consacrée par l'arrêt Tekal de la CJCE 18 novembre 1999 – aff. C.107/98)

2.2.3.2 L'autorité compétente peut attribuer des droits exclusifs avec compensation financière en contrepartie des OSP

«*De nombreux services de transports terrestres de voyageurs représentant une nécessité d'intérêt économique général n'offrent pas de possibilité d'exploitation commerciale. Les autorités compétentes des États membres doivent avoir la faculté d'intervenir pour s'assurer que ces services sont fournis. Les mécanismes qu'elles peuvent utiliser pour s'assurer que les services publics de transport de voyageurs sont fournis comprennent notamment: l'attribution de droits exclusifs aux opérateurs de services publics, l'octroi d'une compensation financière aux opérateurs de services publics et la définition de règles générales en matière d'exploitation des transports publics, applicables à tous les opérateurs* » (considérant 5²⁶).

Ces dispositions rejoignent parfaitement celles antérieures de l'article L2224-2 du Code général des collectivités locales : pas de prise en charge du déficit du service public sauf ...

« *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à caractère industriel et commercial (SPIC) sauf :*

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs »;

Le service public de transports remplit ces deux conditions : de fortes sujétions (itinéraire, horaire, tarifs ...) et un déficit chronique car les recettes commerciales ne couvrent, en moyenne, pas plus de 30% des dépenses d'exploitation et sans doute plus dans l'interurbain.

La compensation financière versée par la collectivité en contrepartie des OSP à la suite d'une attribution directe de droits exclusifs à un opérateur interne fait l'objet d'une règle de calcul mais pas dans le cas d'une procédure de mise en concurrence (cf. § 3.2.2.3 infra).

2.2.3.3 L'autorité compétente a le choix de son opérateur après mise en concurrence ou par attribution directe

«*Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public **par voie de mise en concurrence**. La procédure adoptée pour la mise en concurrence est ouverte à tout opérateur, est équitable, et respecte les principes de transparence et de non-discrimination.* » (ROSP art. 5.3)

Sous réserve de pouvoir motiver son choix et d'en rendre compte, la collectivité peut cependant « *choisir de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs sur son territoire ou de **les confier sans mise en concurrence à un opérateur interne**. Toutefois, afin d'assurer des conditions de concurrence équitables, cette faculté de fourniture autonome doit être strictement encadrée* » (considérant 18)

²⁶ La référence aux considérants renvoie à ceux du Règlement européen (n° 1370/2007)

« Toute autorité locale compétente ... fournissant des services intégrés de transport public de voyageurs, peut décider de **fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte** sur laquelle l'autorité locale compétente ... exerce un **contrôle analogue** à celui qu'elle exerce sur ses propres services. » (art. 5.2 du ROSP)

Le libre choix de l'opérateur par l'AO est confirmé dans le Code des transports :

« L'exécution des services de transports public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement européen (CE) n° 1370/2007 (ROSP) pour les services qui en relèvent, **soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice** ». (Art. L1221-3)

Le principe de libre administration des collectivités (article 72 de la constitution de 1958) et donc la liberté de choix du mode de gestion est donc compatible avec les stipulations européennes.

2.2.3.4 La période de transition pour l'application du ROSP ne vaut pas pour les opérateurs internes

Le ROSP est entré en vigueur le 3 décembre 2009 mais il a cependant prévu une période de transition pour les contrats en cours ayant fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence. La formulation de l'article 8.2 du ROSP accordait une période de transition jusqu'en 2019 mais, dans sa Communication, la Commission précise que le ROSP est d'application immédiate pour les opérateurs internes :

« L'obligation de se conformer progressivement à l'article 5 imposée aux États membres n'est raisonnable que si elle concerne l'obligation de respecter des procédures ouvertes, transparentes, non discriminatoires et équitables pour l'attribution des contrats de service public. **Il est illogique que les États membres appliquent «progressivement» la notion d'opérateur interne** ou les dérogations visées à l'article 5, paragraphes 4, 5 et 6, du ROSP alors qu'ils introduisent des dispositions moins strictes que les principes généraux du traité et la jurisprudence correspondante »²⁷.

²⁷ Cf. § 2.6.1. de la Communication de la Commission sur le ROSP mars 2014 – op. cit sur l'article 8, paragraphe 2 - Champ d'application de la période transitoire de dix ans débutant le 3 décembre 2009

Le ROSP en résumé²⁸

Un an avant le lancement d'une procédure de mise en concurrence ou de l'attribution directe d'un contrat de service public, l'AO doit publier au JOUE des informations sur le contrat envisagé. Dans un souci de transparence, **les parties intéressées peuvent demander les motifs et poser des questions** à propos d'une attribution directe, bien avant l'attribution du marché.

La collectivité compétente choisit librement son opérateur privé ou public avec comme objectif **des services de qualité au moindre coût**. Elle doit compenser les obligations de service public et passer un contrat, quel que soit le type d'opérateur, lequel doit notamment contenir **des objectifs et engagements financiers** de la part de l'opérateur, **accompagnés d'incitations à améliorer son efficience** au fil du temps en réduisant ses coûts et en augmentant le montant de ses recettes.

- S'il s'agit d'un opérateur privé, on considère que la procédure de mise en concurrence a permis d'obtenir la meilleure offre en particulier au niveau du prix.

- S'il s'agit d'un opérateur interne, la contribution de la collectivité à son opérateur doit couvrir les coûts nets en admettant **un bénéfice raisonnable lequel ne doit surtout pas faire l'objet de surcompensation**.

La gestion de l'entreprise publique doit correspondre à celle d'une entreprise bien gérée, appréciée au travers de ratios de productivité et de qualité de service. Tout comme les autres opérateurs, l'opérateur interne doit devenir le plus efficace possible *« en assurant des prestations du niveau et de la qualité requis avec le moins de ressources possible »*. Ces gains d'efficacité doivent pouvoir être appréciés objectivement.

Il peut retirer un bénéfice raisonnable estimé à partir de celui d' *« une entreprise typique bien gérée pour offrir le même service et avec le même niveau de risque »* ce qui suppose de disposer d'**un échantillon d'entreprises combinant opérateurs publics et privés** pour constituer l'étalon.

Un contrôle a posteriori doit être fait, régulièrement pendant la durée du contrat, pour garantir que les paiements compensatoires sont justifiés et *« détecter à un stade précoce les situations manifestes de surcompensation afin d'éviter qu'elles ne se développent »*.

L'AO doit établir **un rapport annuel exhaustif pour permettre un contrôle et une évaluation de son réseau de transport public** qui permettent d'établir une comparaison utile avec d'autres réseaux de transports en termes d'efficacité, de qualité et de financement du réseau de transport public

Les informations et les données devraient être élaborées de manière cohérente du point de vue méthodologique et recourir à des unités de mesure commune, elles pourraient être publiées **sur un site web central**, tel que celui d'un groupe d'autorités compétentes ou du ministère des transports.

²⁸ Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01) et Communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant ledit règlement - mars 2014

Commentaire

Instaurer une concurrence entre les modes de gestion ne serait pas une proposition saugrenue. C'est pratiquement ce que la Commission européenne avait initialement prévu. Dans une des premières versions du Règlement OSP, les préconisations étaient les suivantes :

- En cas de création d'un opérateur interne, l'autorité compétente devait soumettre les projets de services aux entreprises privées du secteur géographique concerné pour qu'elles fassent leurs propositions,
- Si l'analyse des performances de l'opérateur s'avèrent insuffisantes, même après une période probatoire de trois ans, l'AO met fin au contrat et procède à un appel d'offres.

La Commission n'a pas réussi à aller jusqu'au bout de son projet de **mettre les opérateurs publics en concurrence avec les privés**. Elle prévoyait en effet dans la version du règlement de 2001 que :

« En cas de performances manifestement très insuffisantes, décider des mesures que l'autorité compétente prendrait pour faire améliorer les performances et demander à l'opérateur de faire de même ...Effectuer une nouvelle analyse dans les trois années qui suivent l'analyse initiale. Si cette nouvelle analyse ne fait pas apparaître clairement d'amélioration notable des performances, l'autorité met fin au contrat. Elle ne peut attribuer un nouveau contrat pour les services en cause qu'après une procédure d'appel d'offres »²⁹.

Néanmoins, l'obligation d'un contrôle régulier des performances de l'opérateur, interne en l'occurrence, par rapport à une entreprise bien gérée doit permettre de déceler ses performances insuffisantes mais la sanction de l'appel d'offres a disparu.

²⁹ Proposition modifiée du Règlement OSP (2000/0212(COD) février 2001 (cf. annexe 9)

3. Chapitre III : Les principes contractuels

3.1 La répartition des rôles entre les acteurs

L'organisation des systèmes de transport comprend un certain nombre de tâches réparties entre les différents acteurs que sont les AO et les opérateurs. Cette répartition peut être formalisée comme suit :

Les différentes strates d'intervention du système

Niveau de décision	Problématique	Nature des tâches
STRATEGIQUE	Que souhaitons-nous réaliser ?	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs généraux de la politique de transport - Quelle logique de SP ? (R&P, sociale, territoriale)
ORGANISATIONNEL	Quels services mettre en place ?	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des tarifs - Politique commerciale - Adaptation de l'offre à la demande - Contrôle de l'exécution du service
OPERATIONNEL	Comment produire ces services ?	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des hommes - Gestion du matériel - Vente de titres

Source : D. Van de Velde, repris dans le rapport ISOTOPE (1997) complété O. Domenach

Les décisions stratégiques relèvent sans conteste des élus et les décisions opérationnelles des opérateurs. Le domaine organisationnel comprend des tâches pouvant être effectuées soit par l'AO, soit par l'opérateur, soit par un tiers spécialisé.

De façon simplifiée, on peut dire que l'AO définit l'offre de transport correspondant au service à offrir à la population et l'opérateur le produit.

3.1.1 Les autorités organisatrices

3.1.1.1 Les compétences des AO

C'est aux termes de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs qu'une définition de l'**autorité organisatrice** a été précisée :

«Toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ».

Leurs compétences principales sont de trois ordres :

- **Définition de la politique de transport** (quel projet ?) et de l'offre (quel niveau de qualité de service ?),
- **Libre choix du mode de gestion** (directe ou déléguée) et des opérateurs (avec ou sans mise en concurrence),
- **Définition de la politique de financement** (fixation des tarifs ³⁰, du VT, de la fiscalité locale, investissements en propre ou délégués).

Nous ne développerons pas plus ici les compétences des AO qui seraient presque un sujet à part entière. Nous rappellerons quand même deux fonctions importantes qu'elles doivent assumer :

- Elles sont bien sûr en charge du **contrôle de la bonne exécution du service** et du respect des contrats avec les opérateurs (cf. § 3.3.3.2 infra).
- Elles doivent garantir **la transparence** tel que prévu par les dispositions législatives, réglementaires et jurisprudentielles qui ont précisé depuis plus de vingt ans les procédures à respecter.

Enfin, dans le cas d'existence d'un opérateur public, il faut distinguer l'**AO régulatrice** qui organise les transports de l'**AO actionnaire** qui dirige l'entreprise, personne morale et juridique.

3.1.1.2 Quelle volonté politique de développer les transports ?

L'attitude des AO varie selon leur degré d'implication. Certaines peuvent en rester à **une gestion essentiellement administrative** d'application des contrats, d'autres veulent **assurer le pilotage du système** et suivre de près la gestion de son opérateur y compris dans ses aspects technico-commerciaux.

La volonté politique de développement des transports publics est un critère déterminant pour les actions à mener :

« On n'attend pas des élus qu'ils soient des gestionnaires mais qu'ils soient porteurs de projets d'avenir » (un opérateur)

Pour ce faire, les élus, garants de l'intérêt général, doivent décider du développement de l'offre et arbitrer entre les sources de financement entre l'utilisateur et le contribuable (citoyens et entreprises) mais l'exercice n'est pas facile :

« Les élus ont du mal à décider de la rationalisation de l'offre, ils sont dans une position difficile, on ne coupe pas l'offre là où elle n'est pas bonne, du coup c'est toujours plus et on peut alors s'interroger sur leur capacité à faire autre chose qu'à rajouter de l'offre ? » (un opérateur)

³⁰ Article L1221-5 du Code des transports : *L'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, elle fixe ou homologue les tarifs* »s.

3.1.1.3 Quelle capacité d'expertise ?

3.1.1.3.1 CELLE DES AO S'EST INCONTESTABLEMENT DEVELOPPEE

Les AO veulent savoir ce qu'elles paient : combien et pour quel service ? Elles se donnent de plus en plus les moyens d'avoir la réponse. Elles se sont dotées de structures souvent conséquentes, leurs services techniques se sont professionnalisés³¹ et elles savent faire appel à des AMO techniques, financières ou juridiques. Elles se sont incontestablement professionnalisées. Le développement des intercommunalités y a largement contribué ainsi qu'à la création ou au développement des réseaux et des services techniques.

Toutefois, il reste des marges de progrès :

« Les techniciens des AO, souvent ne sont pas assez aguerris, ils ne font pas le poids en face des groupes, ils n'ont pas la même culture. Le privé est très bien organisé, compétent, il est très fort. » (un fonctionnaire territorial)

Pour y remédier, certaines AO n'ont pas hésité à embaucher en leur sein des cadres venant des groupes privés.

Parallèlement, pour éviter certains « errements » des opérateurs par le passé qui ont affecté la confiance existant dans les relations avec leur opérateur, les AO ont développé des compétences techniques et financières au sein de leurs services. Ces derniers disposent de plus en plus d'outils de contrôle (postes déportés de SAE et de billettique) ainsi que d'outils de conception pour le calcul d'optimisation pour les circuits de transport scolaire en TNU par exemple. Ils ne maîtrisent cependant pas encore le graphicaage et l'habillage qui sont le cœur du métier. Peuvent-ils traiter toutes ces informations ? Quelle est leur fiabilité ?

3.1.1.3.2 LE ROLE DES « SERVICES TRANSPORTS »³²

L'état et la nature de la relation qui existe dans le couple élu(s) / technicien(s) sont déterminants pour un travail en bonne intelligence au sein de l'AO. Combien de techniciens volontaires mais frustrés parce que confrontés à une certaine inertie de la part de leur hiérarchie³³ ou de l'élu en charge des transports et combien d'élus handicapés par l'absence de techniciens bien formés et un peu audacieux, capables de les aider à monter un projet un peu ambitieux ? Pour un bon mariage entre techniciens et élus, il faut se partager les rôles :

« Il ne faut pas que les techniciens fassent trop de politique et les politiques trop de technique, ils sont là pour définir les grandes lignes pas pour mettre les mains dans le cambouis. En même temps le technicien a tendance à prendre la place qui n'est pas occupée » (un élu).

³¹ On connaît notamment quelques cadres transfuges des groupes qui ont intégré des services transports des AO leur permettant par là d'acquérir alors une culture métier et d'être mieux armé dans les négociations avec les opérateurs.

³² Par « service transport » de la collectivité AO, nous entendons aussi bien les services que les directions sachant bien toutefois que dans l'administration, le titre du responsable et celui de son service vont ensemble et que leur poids au sein de la collectivité dépend pour une bonne part de cet intitulé.

³³ Le grade de l'agent n'est pas sans influence au sein du système politico-administratif local : un rédacteur ne « pèse » pas le même poids qu'un cadre A ou ingénieur

Quand les techniciens territoriaux sont fortement impliqués dans le suivi de la gestion technique, commerciale et financière, l'opérateur, qu'il soit public ou privé travaille, ou pour le moins cherche à travailler, avec eux en co-construction mais dans bien des cas les directions transport servent de **filtre entre les opérateurs privés et les élus** en charge du transport ce qui limite fortement les contacts entre eux tandis que l'opérateur public est en contact direct avec son élu président et les autres élus membres du conseil d'administration

On relève souvent une volonté des services de « **tout contrôler** », beaucoup plus prononcée d'ailleurs chez les techniciens et les administratifs que chez les élus, et **une rigueur dans les contrôles plus marquée des entreprises privées que publiques ainsi que pour les pénalités.**

Le contrôle porte tant sur les moyens (unités d'œuvre) que sur les résultats cela nécessite de mobiliser des moyens humains à l'AO comme dans l'entreprise, obligée d'affecter du personnel spécifique pour les *reportings* en tous genres. Compte tenu de leur nombre, certains opérateurs s'interrogent sur leur utilité. Cela génère en effet des surcoûts importants pour une efficacité parfois relative³⁴. Certes, il ya eu des abus mais ne faudrait-il pas se concentrer plus sur des contrôles de résultats que des moyens, le niveau de qualité de service offert à la clientèle étant l'objectif fondamental.

On notera par ailleurs que bien des techniciens d'AO se plaignent, souvent à juste titre, des difficultés qu'ils ont à obtenir les informations contractuelles en temps et en heure, idem pour les explications qu'ils demandent aux opérateurs, la qualité des réponses et les délais laissant à désirer. Cela agace et ne contribue pas à l'instauration d'un climat de confiance.

3.1.1.3.3 LES AMO POUR LES PROCEDURES DE MISE EN CONCURRENCE

Pour gérer les procédures d'appels d'offres de DSP ou de marchés, bon nombre de collectivités choisissent de passer par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) représentée généralement par un groupement de cabinets pour disposer des compétences techniques, financières et juridiques afin de gérer les procédures d'appels d'offres. Dans la plupart des cas, les consultants se chargent de mettre en œuvre l'ensemble de la procédure : rédaction du DCE, analyse des offres, négociation s'il y a lieu. Pour les entreprises cela rajoute un intermédiaire ce qui n'est pas gênant s'il est professionnel et pour les AO c'est plus confortable, elles n'ont pas à tenir la plume, elles se prémunissent normalement des risques de recours.

Il faut dire qu'en urbain en particulier, si l'on mène une procédure tous les 6 ans, ce n'est pas évident d'être au courant des évolutions jurisprudentielles et de celles des prix du marché. L'indépendance des consultants est bien sûr indispensable. Il faudra aussi s'assurer de leur niveau de compétences car, malgré une complexité croissante des dossiers, la concurrence a engendré une baisse des prix très substantielle (de 30 à 50% en quelques années) ce qui risque « d'appauvrir » le milieu.

Au bout d'une quinzaine d'années, les méthodologies proposées par les cabinets pour mener à bien une procédure de mise en concurrence se ressemblent de plus en plus, **le choix se fait**

³⁴ Les contrôles qualité (ponctualité, propreté, information voyageur...) sont devenus quasi-systématiques aussi bien en urbain qu'en interurbain et ne sont pas contestés par les opérateurs. Les contrôles administratifs et technico-financiers qui nécessitent des traitements de données lourds et donc produisent de telles masses d'informations qu'elles ne sont que partiellement traitées faute de temps et parfois de compétence, ne sont pas toujours les plus pertinents.

donc désormais surtout sur le prix. Dans ces conditions, pour s'en sortir, de façon caricaturale, on pourrait dire que le consultant doit :

- **Faire travailler des juniors**, connaissant plus ou moins bien le secteur. A noter que les consultants sont de moins en moins des généralistes transport mais plutôt des spécialistes pointus dans leur domaine juridique, financier ou fiscal, malheureusement sans culture du métier de l'opérateur transport. Experts-comptables, analystes financiers, fiscalistes, informaticiens et avocats ont pris le pas sur le technique et les ingénieurs et économistes transport. Du coup, les performances technico-commerciales des soumissionnaires sont trop souvent mal appréhendées dans l'analyse des offres faute de compétences suffisantes en la matière.
- « **Border** » l'offre qui va être remise, c'est-à-dire prendre toutes précautions utiles pour éviter de se faire entraîner par le client (les techniciens de l'AO) vers des tâches non prévues, génératrices de surcroûts de travail non rémunéré. Ce sera d'autant plus compliqué que le cahier des charges de l'AO n'aura pas clairement définis ses besoins (p. ex. quand le nombre de réunions à prévoir n'est pas fixé et qu'il est *ad libitum*).
- **Rentrer dans la logique de l'avenant** dès qu'une demande du client n'était pas prévue au CCTP ou dans l'offre contractuelle.

3.1.1.3.4 DES CAHIERS DES CHARGES PLUS OU MOINS BIEN REDIGES

- **Les informations à fournir**

Si l'on prône la concurrence et que l'on souhaite que les procédures de mise en concurrence soient fructueuses, il faut que le DCE de l'AO et son cahier des charges soient rigoureusement établis. Les besoins de la collectivité et le niveau de service qu'elle souhaite offrir aux voyageurs doivent être définis précisément. Toute incertitude sur les caractéristiques du service à rendre amène les soumissionnaires à se protéger du risque d'incertitude ce qui ne peut que renchérir les coûts des offres.

C'est là sûrement un avantage de la gestion directe car l'opérateur public sait qu'il pourra, le cas échéant, se « refaire » beaucoup plus facilement auprès de son AO de rattachement, cette fois en tant qu'AO actionnaire. C'est devenu plus difficile pour le privé, obligé de s'en tenir à son forfait de charges, de passer des avenants de « rattrapage ».

Les informations techniques, sociales et financières à transmettre aux candidats doivent leur permettre de chiffrer de façon la plus précise possible le coût des prestations et être complètes pour garantir l'égalité de traitement des candidats. Le ROSP a pris des dispositions en ce sens :

« Pour renforcer la transparence de la procédure de mise en concurrence, les autorités compétentes devraient fournir aux soumissionnaires potentiels, pour les aider à rédiger leur offre, toutes les données techniques et financières pertinentes, y compris les informations éventuellement disponibles sur la répartition des coûts et des recettes. Toutefois, ce partage d'informations ne peut porter atteinte à la protection légitime des intérêts commerciaux de tiers ³⁵ ».

³⁵ Communication de la Commission (op. cit.)

Sans enquête spécifique, il est difficile de savoir si les DCE sont toujours bien conformes à cette recommandation.

- **La conception du cahier des charges**

On entend les récriminations, souvent compréhensibles, de la part des opérateurs lorsque les orientations et les besoins de la collectivité ne sont pas clairement définis, rendant le montage des offres compliqué :

« Les cahiers des charges sont devenus de plus en plus pointus et complexes, sans forcément gagner en clarté ». (un dirigeant TNU)

Ajouté à cela l'expérience grandissante des AO et le recours à des AMO d'experts comptables et autres consultants financiers, la partie « chiffres » du DCE s'est considérablement étoffée, le détail des coûts et des recettes a été considérablement affiné et nécessite effectivement un travail important de chiffrage.

La préparation de l'offre des candidats sera d'autant plus longue et compliquée que, dans certains grands réseaux, le DCE peut comprendre plusieurs centaines de pages :

« C'est vrai, le cahier des charges des appels d'offres est très lourd mais comme ça tout est bien calé entre les parties ». (un directeur territorial)

Dans le même ordre d'idée :

« Les cahiers des charges des appels d'offres de DSP sont de plus en plus verrouillés, les AO craignant de se faire entraîner pendant les négociations, elles en sont du coup prisonnières ». (un opérateur privé)

On remarque que le contenu des DCE ne fait plus apparaître de grandes différences entre les réseaux urbains et les interurbains. Les exigences des AO sont de plus en plus fortes ce qui se traduit souvent par des cahiers des charges ambitieux qui ne sont pas toujours en adéquation avec leurs contraintes économiques.

Un dirigeant soulève la question de la pertinence des demandes de l'AO :

« Dès qu'une collectivité veut faire évoluer son réseau, les choses se compliquent. Elle fait généralement appel à un AMO qui propose des itinéraires plus ou moins pertinents... Certains sont très compétents et discutent avec les exploitants de lignes. Mais d'autres établissent des tracés qui ne sont pas logiques et dont les professionnels savent, rien qu'en lisant le cahier des charges, que ça va coûter cher à la collectivité. J'ai déjà entendu des élus traiter les autocaristes de voleurs, mais le problème vient des exigences demandées ! »³⁶

Au-delà de demandes de **plus de lisibilité dans les cahiers des charges**, de nombreux opérateurs privés souhaiteraient une certaine ouverture pour pouvoir proposer des variantes et ainsi pouvoir proposer des solutions alternatives moins coûteuses disent-ils. Sans doute que leur connaissance du terrain, leur savoir-faire et leur imagination trouveraient là un terrain d'application mais les variantes libres dans les offres des soumissionnaires sont compliquées à

³⁶ F. Pinet – dirigeant de PME TNU in Achat Public du 24/07/2014

analyser, c'est pourquoi les AMO cherchent à les éviter. Ce d'autant plus que les services et élus des AO ont une fâcheuse tendance ces dernières années à demander **le chiffrage en options d'un certain nombre de solutions, dans différents domaines, imaginées en chambre sans trop savoir ce que cela peut coûter** ce qui complique, là encore, l'analyse des offres.

« Le DCE, avec plein d'options, c'est la lettre au père Noël ! On répond avec les cadeaux demandés mais comme c'est horriblement cher, la collectivité nous demande : qu'est-ce que vous pouvez faire pour le même prix qu'actuellement ? » (un dirigeant)

Enfin, en même temps que le cahier des charges, le règlement de consultation prévoit obligatoirement **les critères de jugement des offres** pour garantir une procédure de mise en concurrence équitable et transparente. On s'en doute, le critère du prix est prédominant dans les faits même s'il n'est pas obligatoirement prééminent dans le règlement. Depuis quelques années, certaines AO, entités adjudicatrices, utilisent des formules de notation de **prix au carré** ou au cube qui survalorisent ce critère prix, une jurisprudence du tribunal administratif de Nantes aurait pourtant pu y mettre fin si elle avait confirmée³⁷.

Qu'on le veuille ou non, dans les faits, **c'est en effet le plus souvent l'offre la moins-disante qui a le plus de chances de gagner l'appel d'offres.**

« On n'est plus au temps des clients qui recherchaient la qualité et l'innovation, maintenant c'est le prix. Va falloir inventer du car low cost ! » (un patron de PME)

L'attribution directe du contrat par l'AO à son opérateur interne présente un net avantage car elle évite ce genre de problèmes : le cahier des charges est défini conjointement entre les deux parties et les engagements financiers sont négociés de façon moins serrée qu'avec des opérateurs privés. Ils sont, en plus révisables, assez facilement. Dans ces conditions, c'est effectivement plus simple.

3.1.2 Les opérateurs

Il existe plusieurs catégories d'opérateurs : des privés, des parapublics, des publics, des filiales de groupes, des PME familiales de petite ou de grande taille (certaines possèdent plusieurs centaines de véhicules). Nous reviendrons plus loin sur les caractéristiques de ces différents types.

Dans son article 2, le ROSP définit:

- ce qu'est un **opérateur de service public** :

« Toute entreprise ou groupement d'entreprises de droit public ou privé qui exploite des services public de transport de voyageurs ou tout organisme public qui fournit des services publics de transport de voyageurs ».

- ce qu'est un **opérateur interne** :

*« Une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente exerce un **contrôle analogue** à celui qu'elle exerce sur ses propres services ».*

³⁷ Il ne faut pas que le pouvoir puisse se réserver une marge de pouvoir discrétionnaire ne garantissant pas l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure de passation des marchés. La formule de prix au cube revient à majorer artificiellement le critère du prix et à en faire en pratique un critère unique. (Tribunal administratif de Caen - Aff. N° 1002197 Sté routière Perez - 26 janvier 2012).

A noter que l'opérateur interne ne se distingue pas par son statut juridique puisqu'il peut être de droit public (EPIC) ou de droit privé (SPL) mais par les modalités de son contrôle par l'AO.

Les principes essentiels qui président au rôle des opérateurs peuvent se ramener aux items suivants :

- La politique des transports est définie et décidée par l'Autorité Organisatrice et mise en œuvre par le Délégué,
- La structure et le niveau des tarifs sont fixés par l'Autorité Organisatrice,
- Les investissements sont (ou non) réalisés par le Délégué,
- Les adaptations du réseau à l'évolution des besoins de la population après enquêtes et/ou études sont conduites par le Délégué et/ou l'Autorité Organisatrice, sachant que le choix des caractéristiques des nouveaux services relève de l'Autorité Organisatrice,
- La recherche par le Délégué d'une part, d'une grande maîtrise des coûts d'exploitation et d'autre part, d'une amélioration de la fréquentation du réseau et donc de ses recettes ; sur le premier volet, le Délégué accepte de prendre un risque industriel qui garantit à l'Autorité Organisatrice le niveau des coûts d'exploitation, en euros et à réseau constant ; sur le second volet, le Délégué prend un risque commercial et s'engage sur des niveaux annuels de recettes en progression, l'Autorité Organisatrice étant intéressée à l'évolution de ces dernières,
- L'attribution au Délégué d'une autonomie de gestion pour l'exploitation du réseau. Il gère les hommes, le matériel et a en charge la conception et la mise en œuvre de la politique commerciale,
- La mise en œuvre d'une politique de transparence entre l'Autorité Organisatrice et le Délégué qui cherchent à œuvrer d'un commun accord pour le développement des transports publics et se rapprochent en particulier pour les décisions de modification de l'offre, des tarifs et de politique commerciale,
- L'information de l'Autorité Organisatrice par le Délégué sur la clientèle, sur le réseau et son évolution,
- L'exigence d'efficacité et de qualité pour le réseau exploité par le Délégué.
- La mise en œuvre des principes de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement, et progrès social. Le Délégué, s'engage, autant que faire se peut, à promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Il met en œuvre un système de management environnemental.

3.2 Les différents types de contrat et le partage des risques

3.2.1 Un contrat est une obligation quel que soit le type d'opérateur

La LOTI, en 1982, avait rendu **obligatoire la passation d'une convention** avec une AO pour toute entreprise exploitant des services de transports publics. Le Code des transports a repris exactement les mêmes dispositions, avec en plus la référence au ROSP pour en définir le contenu :

*« L'exécution des services de transports public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée **dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007** du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route... pour les services qui en relèvent, **soit en régie par une personne publique** sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice ».*

*« **La convention fixe la consistance générale ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service.** Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transports public de personnes³⁸ ».*

Le ROSP impose aussi le contrat :

*« Il est indispensable de définir dans **un contrat de service public**, passé entre l'autorité compétente et l'opérateur de service public choisi, la nature des obligations de service public et les contreparties convenues.... » (considérant 9).*

Il en définit les caractéristiques de façon très large :

*« Un contrat de service public consiste en un ou plusieurs actes juridiquement contraignants manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur de service public en vue de **confier à l'opérateur de service public la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs** soumis aux obligations de service public » (Art. 2 – i),*

Tout en rappelant que :

« Il est indifférent, au regard du droit communautaire, que les services publics de transport de voyageurs soient opérés par des entreprises publiques ou privées » (considérant 12).

De leur côté, on peut comprendre que **les régies puissent être dispensées de passer une convention**, sinon le règlement intérieur et le cahier des charges feraient double emploi. Selon le Code des transports, ces documents restent la base de leur organisation institutionnelle :

« Le règlement intérieur détermine les modalités juridiques et financières de fonctionnement de la régie. Le cahier des charges fixe les obligations de la régie à

³⁸ Art. L1221-3 et art. L1221-4

l'égard des usagers et des tiers³⁹ ».

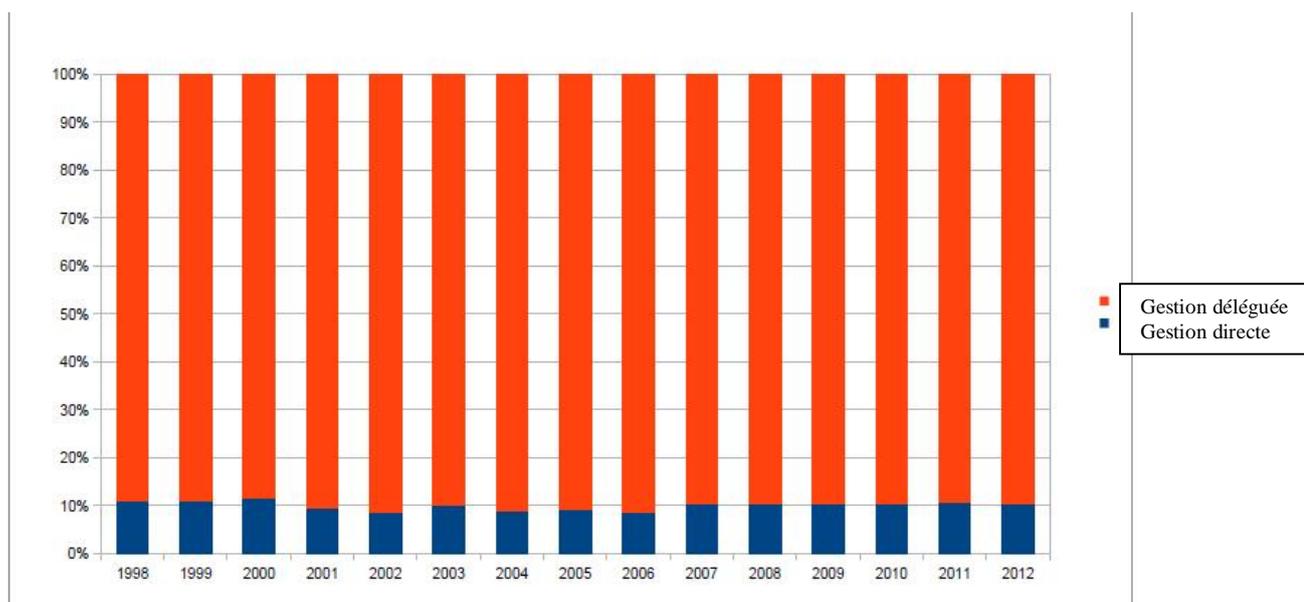
Si le ROSP impose le principe du contrat, il n'en impose ni la forme, ni le contenu. En effet, il prévoit que le contrat peut ne pas prendre la forme d'un contrat au sens strict et consister en une décision arrêtée par une autorité compétente qui contient les conditions sous lesquelles elle confie la fourniture de ces services à un opérateur interne⁴⁰. Les droits et obligations des parties doivent toutefois comprendre **un volet financier**.

Quant aux **opérateurs privés**, l'**attribution d'un contrat de service public se fait après « une mise en concurrence équitable et transparente »** (art. 5.3 du ROSP) qui doit faire l'objet d'une publicité et peut donner lieu à des négociations. Grosso modo, c'est la même procédure que celle définie pour les DSP par la loi Sapin et telle qu'elle se pratique en France depuis une vingtaine d'années.

3.2.2 Le panorama des modes de gestion et des types de contrat en France

3.2.2.1 La répartition des réseaux de transport urbain selon le type de contrat

De manière stable depuis plus de 15 ans, 90% des réseaux de TU sont gérés en gestion déléguée (70% en DSP, 19% en marché public), 10% en régie (6% avec autonomie financière et 4% en EPIC)

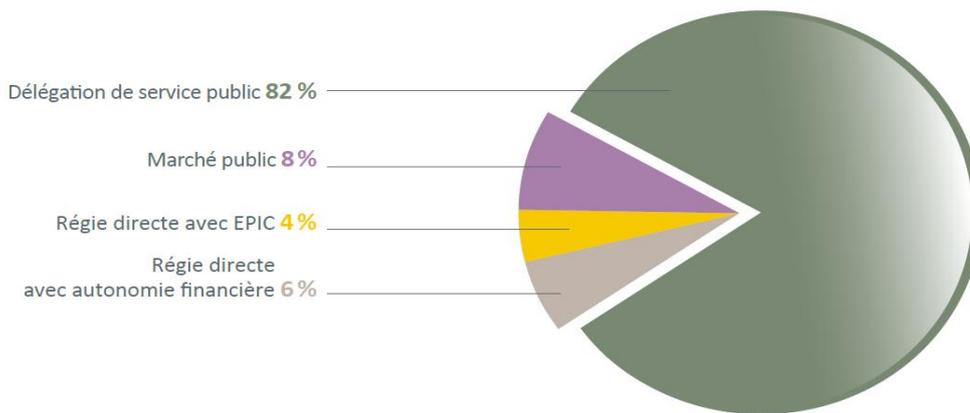


Source : Enquête annuelle sur les TU (2013) DGITM, CERTU, GART, UTP

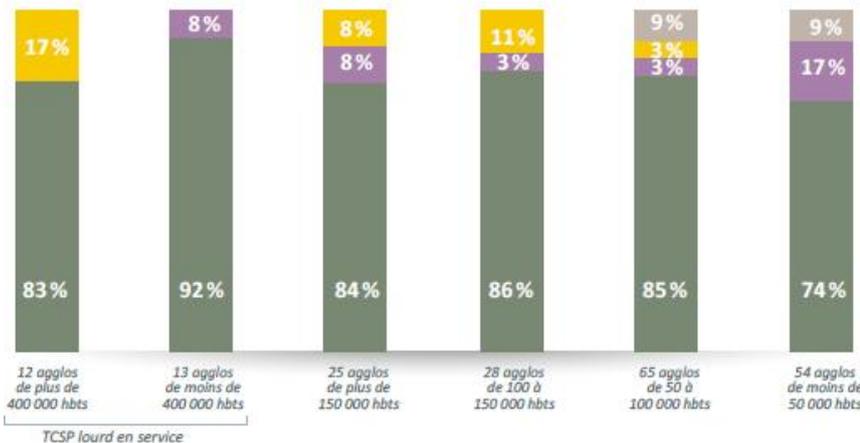
³⁹ Cf. article 16 du décret n° 85-891 du 16 août 1985, abrogé en mai 2014 (décret N°2014-530) et repris mot pour mot dans l'article R1221-5 du Code des transports

⁴⁰ § 2.2.1 Article 2, point i — Caractéristiques constitutives d'un contrat de service publicin Communication de la Commission

Les modes de gestion dans les réseaux de transport urbain en 2012 en % du nombre de réseaux



Les modes de gestion dans les réseaux de transport urbain en 2012 selon la taille de réseaux, en % du nombre de réseaux



Les agglomérations de moins de 50 000 habitants ont plus facilement recours au marché public et à la gestion directe avec autonomie financière que les agglomérations de plus grande taille. En effet, dans ces strates d'agglomérations, c'est plutôt le choix pour la gestion directe avec EPIC qui maintient une certaine diversité.

- Régie directe avec autonomie financière
- Régie directe avec EPIC
- Marché public
- Délégation de service public

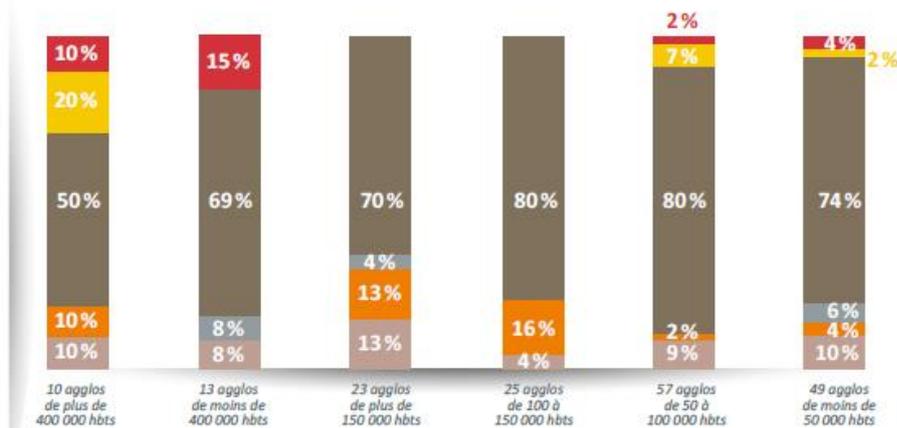
Source : GART d'après enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CERTU-GART-UTP) sur 197 réseaux.

Les types de contrat dans les réseaux de transport urbain en 2012 selon la taille des réseaux, total de la gestion déléguée, en % du nombre de réseaux

Près de 77% des AOTU n'ayant pas de TCSP lourd en service délèguent l'exploitation de leur réseau dans le cadre d'un contrat de type contribution financière forfaitaire. Les agglomérations de plus de 400 000 habitants à TCSP lourd en service présentent la plus grande diversité de type de contrat.

- Concession
- Affermage
- Contribution financière forfaitaire
- Gérance
- Régie intéressée
- Gestion à prix forfaitaire

Source : GART d'après enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CERTU-GART-UTP) sur 177 réseaux.



Source : l'Année des transports 2012 du GART

3.2.2.2 Les types de contrats en transport non urbain

A partir des données du CEREMA portant sur 78 départements, en 2013, on peut dégager les résultats suivants (double réponse possible) :

- 57 ont passé des DSP pour leurs lignes régulières
- 70 ont signé des marchés publics

3.2.2.3 Comparaison avec les autres services publics

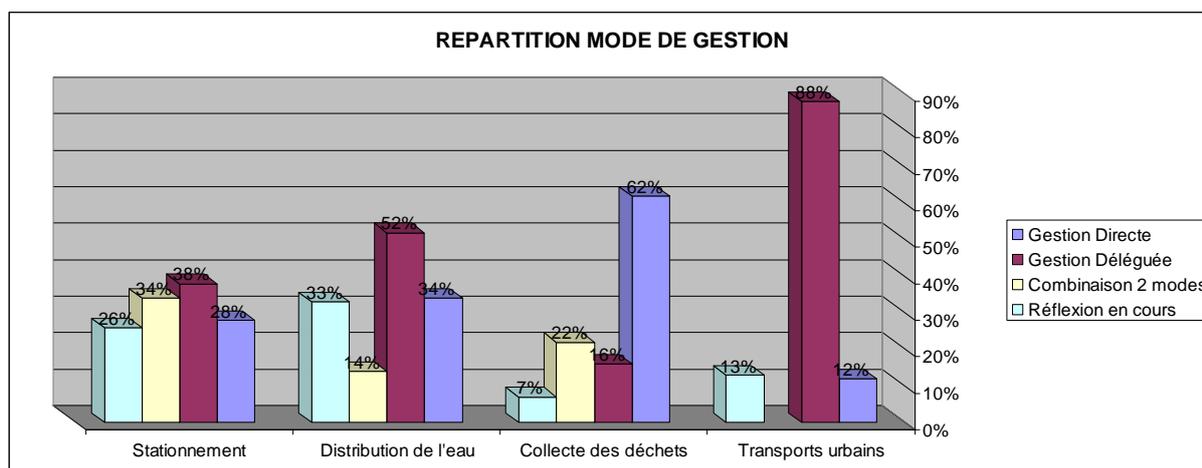
L'association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et l'Institut de la Gestion déléguée (IGD) ont présenté en septembre 2013, une cartographie des modes de gestion portant sur **98 grandes villes de plus de 100.000 habitants**. Il apparaît une très grande diversité de situations.

Nous avons retenu 4 services publics qui nous paraissaient être les plus représentatifs :

- **Les réseaux de transports publics sont très largement gérés en gestion déléguée (88%)** et beaucoup plus que les autres services publics présentés alors qu'il pourrait y avoir des similitudes entre eux. Il est à noter que 23 % d'entre eux ont une réflexion en cours sur leur mode de gestion.
- En seconde position, vient la **distribution de l'eau avec 52 % en gestion déléguée et 34 % en gestion directe (14 % en gestion mixte)**, 33 % mènent une réflexion sur le mode de gestion,
- Ensuite, la **collecte des déchets**, comparable aux transports en termes de service avec une part de main d'œuvre importante, est exploitée **majoritairement en gestion directe** et 16 % seulement en gestion déléguée (22 % en gestion mixte), 7 % mènent une réflexion sur le mode de gestion,
- Enfin, pour **le stationnement**, les modes de gestion sont presque équilibrés, 26 % des villes ont une réflexion en cours

Extrait de l'Atlas de l'AMGVF portant sur 98 collectivités

Service Public	Gestion Directe	Gestion Déléguée	Combinaison 2 modes	Réflexion en cours
Transports urbains	12%	88%		13%
Collecte des déchets	62%	16%	22%	7%
Distribution de l'eau	34%	52%	14%	33%
Stationnement	28%	38%	34%	26%



Ces proportions sont confirmées par l'enquête annuelle (« cahiers verts ») sur les transports collectifs menée pour le compte de la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) par le CETE, en collaboration avec CERTU, GART et UTP qui porte sur 227 réseaux urbains sur l'année 2012. **Sur ce total, 25 ont un mode de gestion directe (SPL ou Régie) soit 11 %.**

3.2.3 Les contrats et leur économie

Nous avons vu que le ROSEP (règlement européen n° 1370/2007) impose de définir dans un contrat de service public passé entre l'autorité compétente et l'opérateur de service public choisi, **la nature des obligations de service public et les compensations** accordées au titre des OSP.

3.2.3.1 Conditions dans lesquelles un contrat de service public peut être directement attribué à un opérateur interne

Un contrat de service public peut être accordé directement aux opérateurs internes par l'autorité locale compétente (art. 5.2) mais ils ne doivent pas exploiter de services publics de transport de voyageurs, y compris en tant que sous-traitant, ni participer aux procédures d'appels d'offres **en dehors du territoire de l'autorité compétente.**

Un opérateur interne doit impérativement correspondre à «une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente... exerce **un contrôle analogue** à celui qu'elle exerce sur ses propres services». **Trois critères sont à prendre en compte** pour apprécier si une autorité compétente exerce un contrôle effectif sur son opérateur interne :

- Le niveau de représentation au sein des organes d'administration, de direction ou de surveillance,
- Les précisions relatives à cette représentation dans les statuts,
- La propriété ainsi que l'influence et le contrôle effectifs sur les décisions stratégiques et sur les décisions individuelles de gestion⁴¹.

⁴¹ Extraits de la Communication de la Commission op.cit.Voir aussi sur la question du contrôle analogue la circulaire de la DGCL n°COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 : le régime juridique des SPL

3.2.3.2 Payer une compensation appropriée à tous les opérateurs mais pas de surcompensation pour les opérateurs internes

Pour les opérateurs privés mis en concurrence, la question de la surcompensation ne se pose donc pas, la concurrence étant réputée permettre d'obtenir le meilleur prix pour obtenir le niveau de service public imposé dans l'appel d'offres, évitant ainsi toute surcompensation à payer par la collectivité. Dans ce cas, il n'est donc pas nécessaire d'appliquer les règles de calcul du montant de l'incidence financière nette de la compensation pour obligations de service public détaillées figurant en annexe du ROSP.

« Une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire a pour effet de réduire au minimum la compensation que les autorités compétentes doivent accorder au prestataire de service public pour obtenir le niveau de service public imposé dans l'appel d'offres, évitant ainsi une surcompensation. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de calculer le montant de la compensation »⁴².

Il faut cependant que le montant de cette compensation soit « approprié », c'est-à-dire qu'elle ne soit pas sous-évaluée, **une sous-compensation** :

- Ne permettant pas une rémunération correcte des capitaux investis par les opérateurs, ni un niveau élevé de qualité de service correspondant à la bonne exécution des OSP,
- Risquant de mettre en péril à terme la viabilité de l'opérateur.

La compensation doit être :

« Financièrement viable en vue d'atteindre et de maintenir un niveau élevé de qualité des services... et éviter que les fonds de l'exploitant ayant conclu un contrat de service public ne s'érodent à long terme empêchant ainsi la bonne exécution des obligations prévues par le contrat et le maintien de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant » (§2.4.8 de la Communication).

Cette préconisation est conforme à « la juste rémunération » des opérateurs prévue à l'article 7 de la LOTI.

Par contre, **pour les opérateurs internes**, « une négociation directe entre l'autorité compétente et le prestataire de services ne garantit pas un niveau minimal de compensation ». Pour éviter toute surcompensation, l'autorité compétente doit « respecter des règles détaillées assurant l'adéquation du montant des compensations et reflétant un souci d'efficacité et de qualité des services » (considérant 27 du ROSP).

Certes, l'AO choisit librement son opérateur de réseau de transport public, toutefois, si elle fait le choix d'un opérateur interne et donc public, par dérogation au principe de concurrence, elle peut (sans y être obligée) lui attribuer directement des droits exclusifs.

Cela ne doit pas pour autant générer une rente de situation. **L'opérateur interne doit être aussi performant – ou en tous cas chercher à l'être - qu'un opérateur privé bien géré** pour produire un service public de qualité au moindre coût sans obérer les finances publiques.

⁴² § 2.4.1 de la Communication de la Commission.

3.2.3.3 La méthode de calcul des compensations

On l'aura compris, une des préoccupations majeures de la Commission est d'éviter que les compensations accordées par les autorités compétentes donnent lieu à des surcompensations contribuant à surenchérir le prix des services et à fausser la concurrence.

« Afin d'éviter des distorsions injustifiées de la concurrence, les compensations ne sauraient dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable » (considérant 34 du ROSP).

Les coûts nets réels correspondent aux coûts occasionnés moins les recettes générées par l'exécution des obligations de service public et augmentés d'un **bénéfice raisonnable** qui est donc admis, voire recommandé, y compris pour les opérateurs internes, par la Commission⁴³.

En cas d'**attribution directe d'un contrat à un opérateur public**, le calcul du montant des compensations :

- Suppose que : *« Les incidences sont évaluées en comparant la situation où l'obligation de service public est remplie avec la situation qui aurait existé si l'obligation n'avait pas été remplie »* (annexe au règlement OSP)⁴⁴
- Impose un **étalonnage par rapport à « une entreprise efficace et bien gérée »** donc sur la base des coûts et ratios de productivité des autres opérateurs qu'ils soient publics ou privés, ces derniers étant censés produire aux prix du marché.

Selon la Commission⁴⁵, l'analyse doit reposer sur une comparaison avec des entreprises de taille comparable.

*« L'analyse doit se fonder sur **des ratios analytiques représentatifs de la productivité** (tels que les ratios chiffre d'affaires/capitaux engagés, coût total/chiffre d'affaires, chiffre d'affaires/salarié, valeur ajoutée/salarié ou coûts de personnel/valeur ajoutée). On peut aussi utiliser des ratios mesurant **la qualité du service** fourni par rapport aux attentes des usagers. Les entreprises pour lesquelles ces ratios analytiques témoignent d'une **gestion efficace** peuvent être considérées comme **des entreprises moyennes représentatives** ».*

Autrement dit : *« lorsqu'il existe une rémunération communément admise sur le marché pour un service donné, cette rémunération offerte sur le marché constitue le meilleur montant de référence pour déterminer la compensation en l'absence d'appel d'offres ».*

⁴³ Cf. § 2.4.2. Article 6 — Absence de surcompensation en cas d'attribution directe de contrats de service public, in Communication de la Commission op cit

⁴⁴ Sauf à considérer que toutes les clauses du cahier des charges élaboré par l'AO relèvent d'obligations de service public, si l'on voulait faire l'exercice rigoureusement, il faudrait demander aux opérateurs de définir les tarifs et les services du réseau qu'ils pourraient exploiter à leurs risques et périls et en déduire, par différence avec le réseau et les tarifs souhaités par l'AO, les OSP qu'il resterait alors à chiffrer. L'exercice ne serait pas simple, les réseaux ne seraient pas forcément identiques.

⁴⁵ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général - §71 - (2012/C 8/02) – 11 janvier 2012

NB. En France, nous disposons de statistiques par réseau qui constituent une bonne base mais qui devrait être affinée car tous les réseaux ne sont pas mono-opérateur (sous-traitance) et les opérateurs ne communiquent pas leur comptabilité analytique qui permettrait de connaître les coûts unitaires et de calculer les ratios de productivité (ce que nous avons fait au travers des cas d'école – cf. § 4.7.1 infra).

Par ailleurs, l'annexe au règlement prévoit que « *la méthode de compensation des OSP doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public qui puisse être objectivement appréciée* ».

Dans cette optique, des incitations financières, prévues au contrat, pour l'amélioration de la productivité et « *le développement d'une gestion efficace au fil du temps* » sont recommandées :

« *La méthode de compensation doit inciter au maintien ou au développement :*

- *d'une gestion efficace par l'opérateur de service public, qui puisse être objectivement appréciée,*
- *et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant* » (§7 annexe du règlement)

Le suivi de la gestion efficace des opérateurs doit donc reposer sur un contrôle régulier effectué par l'AO tout au long du contrat.

3.2.3.4 Les caractéristiques du contrat

3.2.3.4.1 UNE DUREE LIMITEE POUR STIMULER LA CONCURRENCE

La durée des contrats est fixée par le ROSP, elle est limitée, initialement prévue de cinq ans, elle a été portée à « *dix ans pour les services d'autobus et d'autocar et quinze ans pour les services de transport ferroviaire de voyageurs* » (art.4.3), avec possibilité d'allonger la durée de 50 %, si nécessaire pour l'amortissement des actifs.

En effet, il ne faut pas signer de contrats de longue durée qui :

« *Peuvent mener à la fermeture du marché pendant une période inutilement longue, amoindrissant ainsi les effets bénéfiques de la pression de la concurrence* ». (considérant 15 du ROSP)

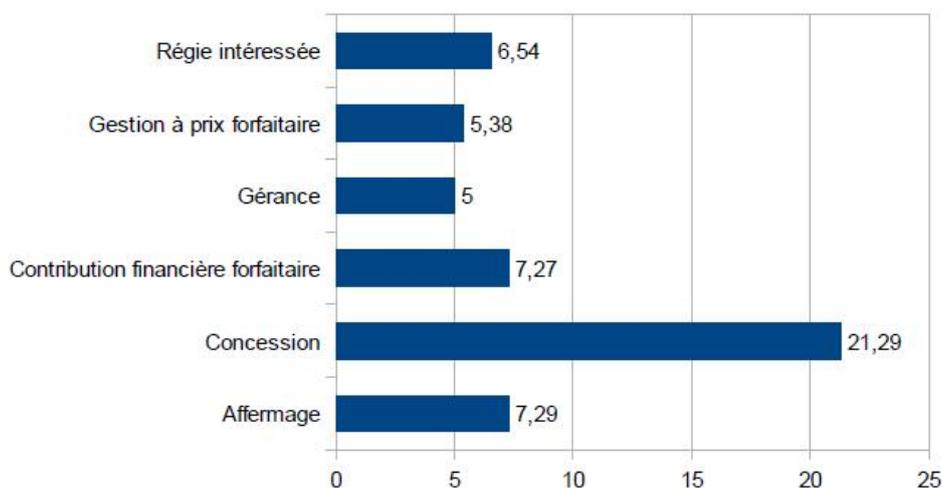
La remise en appels d'offres des opérateurs les oblige à se remettre en question pour chercher à s'améliorer. Encore faut-il des durées de contrat raisonnables : 5 ans en urbain, c'est court. Les **marchés à bon de commande**, très pratiqués en interurbain, sont renouvelables annuellement pendant 4 ans⁴⁶ et cela ne va pas sans poser de questions : pratique pour l'AO

⁴⁶ Art. 77 du CMP : « *La durée des marchés à bons de commande ne peut dépasser quatre ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à quatre ans* ».

Il y a sans doute un filon à exploiter pour contourner cette limitation de courte durée depuis la jurisprudence, quelque peu surprenante, du TA de Nantes (Sté Voyages Nombalais du 17 avril 2013) qui admet que : « *l'ensemble des cars nécessaires à l'ensemble des prestations demandées, eu égard à la durée d'amortissement des investissements pour l'achat de véhicules neufs permettant d'assurer cette exécution, la durée du marché (ndlr. 9 ans pour un marché à bons de commande) ne peut être regardée comme excessive* ».

qui peut modifier à tout moment comme elle l'entend les services de transport mais **potentiellement générateur de surcoût** car ne garantissant nullement la pérennité de l'activité tant pour le matériel roulant ou pour les hommes à fournir.

Durée des contrats en transports urbains



Par une approche procédure :

Marché : 4 ans et 9 mois

DSP : 7 ans et 9 mois

Source : CEREMA - Enquête annuelle transports urbains 2012 DGITM, GART, UTP

Les statistiques portent sur **78 départements** :

Durée moyenne des contrats en transport non urbains

	DSP	MP
Lignes régulières	7,8 ans	7,3 ans
SATPS	6,3 ans	5,9 ans

Source : traitement Jonction des données CEREMA 2013

La durée des contrats a eu tendance à se rétrécir en urbain : on parle souvent d'une durée moyenne des DSP de 5 à 7 ans (au lieu de 8 à 10 auparavant) **ce qui ne se vérifie pas statistiquement** puisqu'aussi bien en TU qu'en TNU, elle est de plus de 7 ans.

Une durée trop courte ne permet pas aux opérateurs de procéder à « *un vrai travail managérial sur 7/8 ans* » (un dirigeant), ni d'établir des relations dans le temps avec leur AO et de travailler sur le moyen ou le long terme à la différence des régies. Pourtant certaines AO considèrent que :

« 6 ans est une bonne durée, cela permet de faire jouer la concurrence et de tenir les prix mais aussi de profiter des idées neuves de l'innovation contenues dans les offres

qui sont toujours de qualité. Aucun problème pour les bonnes relations avec le délégataire.

Il n'y a pas de raison de faire des contrats plus longs puisque le délégataire ne fait pas d'investissement et n'a pas la pression des prix quotidiennement comme sur le marché concurrentiel » (un directeur transport).

Les entreprises publiques ont donc l'avantage de ne pas être soumises aux procédures d'appel d'offres et de pouvoir travailler dans la durée, d'avoir une vision à long terme plus sereine. Même si les contrats qui les lient à leurs AO ont (ou devraient) depuis le ROSP une durée limitée, leur renouvellement ne les soumettant pas à une procédure de mise en concurrence, elles n'ont pas d'inquiétude à avoir sachant qu'en plus les éventuelles négociations financières seront nettement moins serrées qu'avec un privé.

Inversement **les privés sont remis en concurrence régulièrement** et les procédures d'appel d'offres dont les résultats ne sont jamais acquis d'avance obligent l'entreprise à se remettre en question pour apporter de nouvelles réponses ce qui leur évite tout risque de s'endormir sur leurs lauriers. Les effets ne sont pas tous positifs, cela :

- **Met les entreprises sortantes sous tension** deux ans avant l'appel d'offres (en urbain) ce qui ne laisse guère de temps pour mettre en œuvre un plan d'entreprise si la durée du contrat était courte,
- **Génère des frais de structure** pour préparer les réponses et mener les négociations qui s'étalent parfois sur plusieurs mois,
- **Surmobilisent les équipes marketing/développement** au détriment du service aux clients.

3.2.3.4.2 DES INCITATIONS A L'EFFICIENCE

Pour garantir l'amélioration permanente de la gestion de l'opérateur quel qu'il soit, la Commission européenne recommande des incitations financières à une gestion efficace qui permette de **diminuer les coûts et d'améliorer la qualité** :

«Il faut encourager l'utilisation d'incitations à l'efficacité dans le mécanisme de compensation. Les systèmes de compensation qui se contentent de couvrir les coûts réels tels qu'ils se présentent n'incitent guère l'entreprise de transport à maîtriser les coûts ou à améliorer son efficacité au fil du temps ».

*« Les autorités compétentes doivent en toute hypothèse **inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur** de service public, qui puisse être objectivement appréciée» (point 7 de l'annexe). Il s'ensuit que le régime de compensation doit être conçu de manière à parvenir, pour le moins, à **un certain gain d'efficacité au fil du temps** ».*

*« Les incitations à l'efficacité devraient donc viser **la réduction des coûts et/ou l'augmentation de la qualité ou du niveau de service** »⁴⁷.*

⁴⁷ Cf. § 2.4.3 et 2.4.5 Communication de la Commission

3.2.3.4.3 RISQUES ET BENEFICE SONT CONSUBSTANTIELS

Le ROSP admet un bénéfice raisonnable pour les opérateurs internes et donc a fortiori pour les privés. Par « *bénéfice raisonnable* », on entend :

« Un taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un État membre donné, et qui prend en compte le risque ou l'absence de risque encouru par l'opérateur de service public du fait de l'intervention de l'autorité publique⁴⁸ » (annexe ROSP).

Si l'on suit cette instruction à la lettre, tout à fait conforme au demeurant à la théorie économique libérale, comme **les opérateurs n'investissent quasiment rien en TU**, il n'y aurait pas lieu qu'ils retirent un quelconque bénéfice du contrat pour rémunérer le capital investi.

Cette définition de principe renvoie à la question de savoir comment va-t-on apprécier **le risque d'exploitation de l'opérateur**. Curieusement rien n'est écrit dans le Règlement OSP sur ce sujet. Par le biais de sa Communication de mars 2014, la Commission nous éclaire en se référant à la « **Directive concessions** »⁴⁹. Bien qu'elle ne s'applique pas aux transports publics : « *L'attribution de concessions de services pour ces services publics de transport de voyageurs est uniquement régie par le règlement (CE) n° 1370/2007, dit ROSP [50]* », elle définit en tout état de cause la nature d'une concession dont la délégation de service public est une forme et sert donc de référence :

*« Une concession de services est un contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices **confient la prestation et la gestion de services**... à un ou à plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix.*

*L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services **implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation** lié à l'exploitation de ces travaux ou services, **comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux**. Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession. **La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable** ».*

Le risque est cette fois clairement défini, il porte à la fois sur :

- **La demande**, soit le risque recettes lié à la fréquentation,
- **L'offre** donc sur les dépenses d'exploitation pour réaliser le service,
- La couverture des **amortissements**,

⁴⁸ On note que le bénéfice se réduit à un taux de rémunération du capital alors qu'il peut être dû à l'obtention des incitations à l'efficacité recommandées par ailleurs dans le ROSP.

⁴⁹ Art.5 de la Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession (qui **ne s'applique pas aux DSP**) - cité in. § 2.1.1. Communication de la Commission, op.cit.)

⁵⁰ Cf. § 2.1.1 de la Communication de la Commission

- **La marge bénéficiaire** de l'opérateur qui ne peut être garantie pas plus que la couverture totale des dépenses d'exploitation.

Par ailleurs, dans sa Communication sur le ROSP (§2.4.3), la Commission indique qu'aucune précision supplémentaire n'est fournie sur le niveau correct de la «rémunération du capital» ou du «bénéfice raisonnable». Elle préconise de retenir comme référence la rémunération communément admise sur le marché ou en « *comparant la marge bénéficiaire requise par une entreprise typique bien gérée du même secteur pour offrir le service en question avec le même niveau de risque (selon que le contrat protège l'opérateur ou non en cas de coûts imprévus)* ».

La marge bénéficiaire d'une entreprise bien gérée est **une notion relative** : il faut distinguer la marge affichée dans la réponse à l'appel d'offres de la marge réalisée effectivement, les écarts peuvent être sensibles dans un sens ou dans l'autre.

Attention ! La marge doit être encadrée pour rester « raisonnable » tout au long du contrat. A cette fin, la Commission recommande de prévoir **un mécanisme contractuel d'encadrement des recettes** en cas de dépassement des objectifs prévus au contrat⁵¹ :

« Un mécanisme adéquat est en place pour garantir, dans l'hypothèse où les recettes provenant de la prestation de services publics sont plus élevées que prévu sur toute la durée du contrat de service public, que l'opérateur n'est pas autorisé à conserver une quelconque compensation excédentaire au-delà des coûts nets réels, d'une marge bénéficiaire raisonnable et de toute contrepartie pour des gains d'efficacité prévus au contrat »⁵².

Comme nous l'avons vu, le contrat doit comporter des incitations à l'efficience ce qui signifie que **l'opérateur est intéressé à améliorer ses performances en réduisant ses coûts et en augmentant le montant de ses recettes**. On retrouve de tels mécanismes dans les contrats de DSP à contribution financière forfaitaire qui répondent à la recommandation de la Commission :

- Le délégataire est engagé sur un montant de dépenses forfaitaire et garde le fruit des gains de productivité ou des économies sur les achats jusqu'au prochain appel d'offres qui permettra de recalculer les prix,
- Les surplus de recettes sont partagés entre les cocontractants selon des seuils de dépassement.

S'assurer que l'opérateur ne conserve pas une compensation excédentaire au-delà de ce qui est prévu au contrat, cela suppose **des procédures de contrôle à intervalle régulier** afin de repérer les écarts de marge à partir d'une analyse détaillée des unités d'œuvre et des résultats de la comptabilité analytique. Nous en traiterons un peu plus bas dans le cadre des modalités de contrôle (§3.3.3.2 infra).

⁵¹ ce qui suppose donc que le contrat prévoit des objectifs de recettes à atteindre par l'opérateur ce qui n'est pas toujours le cas dans les contrats des régies (ou dans les cahiers des charges pour celles qui n'ont pas encore passé de contrats conformes au ROSP) ce qui n'est pas toujours le cas en France.

⁵² § 2.4.7 de la Communication de la Commission

3.2.4 Les différents modes de gestion et types de contrat

Il faut distinguer le mode de gestion du contrat car pour un même mode de gestion, plusieurs types de contrat sont possibles. Ainsi des régies peuvent être liées avec leur AO par un contrat de type marché (ex. la Régie départementale des Bouches-du-Rhône) ou un contrat de type DSP (ex. la Régie du Jura ou la RTM) et il en va de même pour les opérateurs privés ou parapublics. Dans tous les cas, ces contrats doivent respecter les dispositions du ROSP.

Notre propos n'est pas de refaire une analyse détaillée de chaque type de contrat déjà faite plusieurs fois mais seulement d'en rappeler les principes essentiels pour comprendre leurs incidences sur les rapports contractuels AO/opérateurs.

3.2.4.1 Les différents modes de gestion

- La gestion directe :

La collectivité peut décider d'effectuer elle-même les services de transport. Cela signifie qu'elle prendra directement en charge l'ensemble de la gestion du service, soit avec ses propres moyens matériels et humains (régie à simple autonomie financière), soit par l'intermédiaire d'un organe autonome qui sera son émanation (EPIC ou SPL).

- La gestion déléguée :

La collectivité confie la gestion d'un service à un cocontractant public ou privé sur la base d'un cahier des charges décrivant les obligations de service public. Ce tiers, doté de la personnalité juridique, gère le service avec plus ou moins d'autonomie. En règle générale, les contrats de DSP ont pour objectif de transférer les risques liés au service vers un partenaire privé, dont le savoir-faire et la maîtrise financière lui permettent de couvrir ces risques.

3.2.4.2 Les différents types de contrat

Il existe deux grands types de contrat : les marchés publics (MP) et les délégations de service public (DSP). Les DSP se distinguent fondamentalement des contrats de MP sur au moins trois points :

- **L'autonomie de gestion** consentie par la collectivité à son délégataire dans l'organisation du service alors que le titulaire d'un marché public exploite les services pour le compte de la collectivité qui émet des ordres de service à exécuter,
- Le fait que le délégataire ait **une relation directe avec les usagers** du service puisqu'il est substitué dans ce rôle à la collectivité du fait que les recettes perçues lui appartiennent et constituent une part substantielle de sa rémunération tandis qu'en MP, l'opérateur est rémunéré par un prix forfaitaire payé par la collectivité.
- **En DSP la négociation avec les soumissionnaires est possible** tandis qu'elle ne l'est pas en MP pour les « *pouvoirs adjudicateurs* » que sont les AO. Par contre les opérateurs de réseaux que sont les EPIC par exemple sont des « *entités adjudicatrices* » et peuvent choisir une procédure de marché négocié.

En amont de la passation de son contrat, l'AO doit se poser la question de l'objet du contrat : s'agit-il pour elle de **confier à l'exploitant une mission globale** d'organisation et d'exploitation du service public **ou une mission spécifique** de simple exploitation à un opérateur considéré comme « tractionnaire » ?

En fait, c'est à partir du **partage des risques entre l'AO et les opérateurs que s'opère la classification des contrats de transport** : qui supporte le risque industriel (sur les dépenses d'exploitation) et le risque commercial (sur les recettes commerciales) ?

On peut distinguer 3 catégories de contrat :

- L'entreprise a la responsabilité de la production du service ; elle assume **le risque industriel** mais le risque commercial est assumé par l'AO (contrats de type marché ou prix kilométrique forfaitaire),
- L'entreprise se contente d'exploiter le réseau de transport et n'assume **aucun des deux risques** (contrats de gérance relevant des marchés publics aussi),
- L'entreprise a la responsabilité de la production du service ; elle assume **le risque industriel et le risque commercial** (contrats de DSP à contribution financière forfaitaire),
- Selon la part de risques pris par l'entreprise, **la régie intéressée** relève soit de la DSP soit des MP.

3.2.4.3 Les marchés publics

Rappelons leurs définitions :

- **Pour l'Europe**, au travers de la Directive marché (2014/25/UE du 26 février 2014) relative à la passation de marchés transport
« Les marchés de fournitures, de travaux et de services sont des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre une ou plusieurs entités adjudicatrices et un ou plusieurs opérateurs économiques, qui ont pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services » (Art.2).
- **Pour le Code des marchés publics**, la définition est semblable si ce n'est qu'elle rappelle l'obligation pour les collectivités de définir leurs besoins ce qu'elles ne font pas toujours bien :
« Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services » (Art. 1)

Paradoxalement, si elles passent un marché public il n'existe aujourd'hui **aucune obligation pour les AO de comparer les différents modes de gestion** pour déterminer quel est celui, qui, au cas d'espèce serait le mieux adapté alors qu'elle est obligée de le faire au travers de la délibération de principe pour lancer une procédure de DSP ou pour créer un opérateur interne

puisque la collectivité a obligation d'informer préalablement et de justifier les motifs de son choix⁵³.

3.2.4.3.1 LES MARCHES DE PRESTATIONS

La passation d'un **marché public** (MP) revient à ce que la collectivité publique garde la gestion du service et achète une prestation définie à l'avance, à prix ferme et définitif, modifiable cependant s'il est pluriannuel par **une formule d'indexation** paramétrique tenant compte de l'évolution du prix des facteurs de production. Le montant de ce prix ne doit pas se trouver substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service sous peine de requalification en DSP par le juge.

En marché public, les recettes perçues auprès des utilisateurs du service sont considérées comme des fonds publics et la collectivité doit alors prévoir de créer une régie de recettes.

Auparavant les MP étaient négociables mais ce n'est plus le cas, les AO doivent passer des appels d'offres « ouverts ». Cependant les offres remises par les soumissionnaires peuvent être considérées comme inacceptables si leur montant dépasse le prix estimé par la collectivité (cf. art. 35.1.1 du CMP) :

« Un appel d'offres ne peut être déclaré infructueux que dans la mesure où il a été organisé dans des conditions de nature à en assurer normalement la réussite, notamment par la fixation d'un prix estimatif réaliste. La déclaration d'infructuosité est donc exclue lorsqu'elle a pour but de pallier les carences de l'administration dans l'évaluation de ses besoins⁵⁴ ».

Dans ce cas, la collectivité peut ensuite passer en **marché négocié**. L'estimation du prix d'un marché n'étant pas une science exacte, il semblerait que certaines collectivités, souhaitant pouvoir négocier avec les soumissionnaires, abusent parfois de cette procédure qui rallonge les délais d'attribution du marché et oblige les opérateurs à refaire une offre de prix.

3.2.4.3.2 LA GERANCE

Ce type de contrat n'est plus guère pratiqué bien qu'il fût largement répandu dans les années 1970 et 80, ayant les faveurs des opérateurs de TU puisqu'il leur avait permis de se sortir du marasme des concessions aux risques et périls devenues déficitaires à cause du développement de l'automobile. Ne procédant plus aux investissements et ne prenant aucun risque industriel ou commercial, leur rémunération étant assise sur un certain pourcentage du chiffre d'affaires, la vie était belle !

La gérance est un contrat par lequel la collectivité publique confie à un tiers de droit public ou privé la gestion ou la gestion et l'entretien d'un service. Ce tiers exploite le service pour le compte de la collectivité, qui, elle, assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. Il agit en tant qu'agent public ou « mandataire » de la collectivité qui conserve la maîtrise du service.

Le gérant est rémunéré directement par la collectivité. Il perçoit une rémunération, proportionnelle au service rendu donc au volume des prestations fournies⁵⁵, complétée éventuellement d'une prime de productivité.

⁵³ Cf. § 2.5.3 de la Communication de la Commission

⁵⁴ In Fiche technique de la DAJ : « La déclaration d'infructuosité », 21/12/2013

⁵⁵ Le Conseil d'Etat a considéré qu'une rémunération proportionnelle au service rendu constitue un prix versé par la commune et que ce type de contrat est donc un marché (arrêt CE Commune de Guilherand-Granges - n° 156008, 7 avril 1999)

3.2.4.3 CONTRAT A PRIX FORFAITAIRE

L'autorité organisatrice est propriétaire des biens et réalise les investissements. Elle supporte l'aléa commercial et elle est propriétaire des recettes commerciales. L'entreprise a pour mission d'exploiter le réseau de transport avec un engagement sur les charges d'exploitation dans le cadre d'un forfait défini pluriannuellement dans la convention qui lie les parties.

Sa rémunération constituée du forfait de charges, versée par l'autorité organisatrice et, le cas échéant, d'un intéressement qui reste accessoire dans la rémunération globale de l'entreprise (comme en régie intéressée). Cet intéressement porte généralement sur des objectifs de fréquentation commerciale ou de recettes commerciales et de qualité de service.

3.2.4.4 Les contrats de DSP

La délégation de service public (DSP) est un contrat qui permet à la collectivité, tout en finançant ce service, de transférer le risque d'exploitation à une personne privée ou publique :

« Un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » (art. 1411-1 du CGCT).

A noter que le délégataire n'est pas obligatoirement une personne privée : il peut s'agir, d'une personne morale de droit privé ou d'une personne morale de droit public. L'AO peut en effet, si elle le souhaite, procéder à une attribution directe d'une DSP à un opérateur interne (cf. art. 1411-12 du CGCT)⁵⁶.

Quatre éléments sont à prendre en compte pour caractériser une convention de délégation de service public :

- Le délégant est une personne morale de droit public ou privé,
- Le contrat a pour objet la gestion d'un service public (avec la possibilité de confier au délégataire la construction des ouvrages ou l'acquisition de biens),
- Le délégataire noue des relations juridiques et financières propres avec les usagers du service public, bénéficiaires directs de la prestation,
- Sa rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

La DSP implique que le délégataire se voie confier une mission globale et complète et il ne saurait être assimilé à un prestataire de service. Il faut par conséquent que le délégataire soit en charge de la gestion et de l'exploitation du service c'est-à-dire qu'il combine un ensemble de moyens financiers, matériels et humains dans le but de délivrer à des usagers, une prestation définie par l'autorité organisatrice.

Il ressort de la jurisprudence que **trois critères, interdépendants entre eux**, permettent d'apprécier la qualification d'un contrat de DSP :

- A la différence d'un exploitant qui, dans le cadre d'un marché, fournit une simple prestation de services pour donner à la collectivité les moyens d'assurer le service

⁵⁶ « Les dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-11 (ndlr : articles concernant la procédure de mise en concurrence) ne s'appliquent pas aux délégations de service public ... lorsque ce service est confié à un établissement public ou à une société publique locale sur lesquels la personne publique exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services».

public, en DSP le **délégataire se voit confier une mission de gestion au sens large** : responsabilité de l'organisation et de la production du service, prise en charge de sa commercialisation, autonomie de gestion ... sachant que l'AO reste dans tous les cas responsable de la bonne exécution du service.

- **Le délégataire doit tirer une part substantielle de sa rémunération d'une redevance perçue auprès des usagers du service.** Ses résultats d'exploitation vont dépendre de sa maîtrise des dépenses mais aussi de l'évolution de la fréquentation et donc des recettes (qui normalement lui appartiennent).
- **Le délégataire doit supporter un risque d'exploitation** correspondant à une marge d'incertitude sur les recettes attendues des usagers et sur l'évolution des coûts d'exploitation pendant la durée du contrat. En contrepartie de ce risque, il est susceptible de réaliser un bénéfice raisonnable au pro rata des risques qu'il encourt.

Deux types de délégation de service public sont juridiquement envisageables :

La concession qui se définit classiquement comme le contrat par lequel une collectivité publique confie à son cocontractant la mission de réaliser des ouvrages et d'exploiter le service public dont ces ouvrages constituent le support, et ce moyennant une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

L'affermage qui est traditionnellement défini quant à lui comme le contrat par lequel une collectivité charge son cocontractant d'exploiter un service public au moyen d'installations qu'elle lui remet. A la différence d'un concessionnaire, le fermier n'a donc pas vocation à réaliser les premiers investissements. C'est le type de contrat de DSP le plus répandu, les AOTU mettant généralement à disposition de l'opérateur le dépôt avec son atelier et le matériel roulant.

Dans les deux cas, il s'agit de **contrats à contribution financière forfaitaire** dans lesquels l'évolution des recettes forfaitaires (RF), celle des dépenses forfaitaires (DF) et celle de la contribution financière forfaitaire (CFF) qui correspond à la différence entre DF et RF (soit le déficit prévisionnel d'exploitation) sont stipulées année par année dans le contrat et exprimées en euros constants sachant que ces montants annuels sont ajustés par une formule :

- d'indexation pour DF tenant compte de l'évolution des coûts des facteurs de production,
- d'ajustement pour RF en fonction des changements de tarifs.

3.2.4.5 La régie intéressée entre marché et DSP

C'est un contrat par lequel l'AO finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'exploitation à un tiers qui assure la gestion pour son compte.

La rémunération du régisseur n'est pas assurée directement par les usagers mais par la collectivité qui lui verse une rémunération composée :

- **d'une partie fixe**, censée notamment couvrir les charges de structure du régisseur,
- complétée **d'une partie variable** qui correspond à l'intéressement pour inciter le régisseur à maintenir voire à améliorer la qualité de sa gestion du service

L'AO finance l'établissement du service et assume les risques industriel et commercial, elle assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. Le régisseur intéressé ne fait que participer à ces risques.

Le régisseur intéressé assure la gestion du service pour le compte du délégant et dispose, par conséquent, d'une autonomie limitée.

L'intéressement peut consister dans le versement de primes de gestion, calculées, par exemple, en fonction d'économies réalisées sur les dépenses d'exploitation ou en fonction d'indices de qualité du service ou de l'évolution des dépenses, de la fréquentation ou encore des recettes de trafic. ; elle peut également résulter de la combinaison de ces différentes formes d'intéressement.

Un contrat de régie intéressée peut relever du régime de la DSP ou des marchés publics. Pour éviter tout risque de requalification du contrat de régie intéressée en marché public de services, il convient de veiller à ce que l'AO transfère un niveau de risque d'exploitation significatif à son régisseur. **L'intéressement du régisseur constituant sa rémunération doit être suffisamment déterminant,**

Pour éviter tout risque juridique et sécuriser la procédure de dévolution du contrat, les modalités de recouvrement des recettes commerciales doivent respecter les règles de la comptabilité publique (régie d'avance et de recettes). A noter que toutes les opérations réalisées dans le cadre du contrat au nom et pour le compte de la collectivité sont comptabilisées dans le compte administratif de la collectivité délégante⁵⁷.

A titre d'exemple, prenons la convention entre le SYTRAL et Keolis Lyon. La Chambre régionale des comptes qui l'a analysée avant signature n'a rien trouvé à redire dans son avis⁵⁸ sur la qualification de contrat de régie intéressée dans la mesure où :

« Le délégataire perçoit les recettes et les reverse intégralement au SYTRAL, en sus de la révision des prix et des éventuels effets de l'extension du réseau, la CF est ajustée annuellement en fonction de paramètres prédéfinis tels que la quantité du service rendu ou bien l'application d'un système de pénalités ou de bonus-malus pour non respect d'indicateurs de gestion ou de qualité.

Un montant d'engagement de recettes (ER) dont le mécanisme prévoit que si les recettes réelles sont inférieures à ER, la différence est versée par le délégataire à l'AO et si, au cas contraire, les recettes réelles sont supérieures à ER, la différence est partagée à part égale entre le délégataire et le SYTRAL

Les valeurs maximales des pénalités et de malus ne sont pas négligeables.

In fine, par construction le contrat présente un risque d'exploitation pour le délégataire ».

- De la théorie à la réalité

On ne voit pas bien la différence quant aux risques pris et au résultat sur la rémunération de l'opérateur entre un tel contrat qualifié de régie intéressée et un

⁵⁷ Si l'AO supporte les risques, elle maîtrise les recettes et les dépenses et économise ainsi les dépenses prévues non réalisées..

⁵⁸ CRC Rhône-Alpes – Avis n°2010/230 du 9 septembre 2010 sur la convention de DSP du SYTRAL

contrat à contribution financière forfaitaire puisque dans le deux cas le délégataire assume le risque industriel et le risque commercial. Certes, l'opérateur n'est pas propriétaire des recettes puisqu'il les reverse au SYTRAL (sans avoir à créer de régie de recettes⁵⁹) mais en cas d'une éventuelle différence négative entre les recettes réelles et son engagement, la différence est déduite de sa rémunération constituée d'une « *contrepartie forfaitaire correspondant aux charges de gestion du service* ».

Par contre, on voit bien l'intérêt pour le SYTRAL de ce mécanisme : il est propriétaire des recettes et donc exploitant au sens fiscal du terme ce qui lui récupère la TVA qui grève la contribution versée à l'exploitant. D'autres réseaux sont dans le même cas : Bordeaux et Marseille notamment.

3.2.4.5.1 LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE (PPP)

Ils se distinguent des délégations de service public, à la fois par l'objet et par le mode de rémunération. D'une part, les contrats de partenariat n'ont pas pour objet de confier à leur titulaire la gestion d'un service public, contrairement à la délégation de service public. D'autre part, le titulaire est rémunéré par la personne publique et peut percevoir des recettes annexes. Il ne prend donc pas le risque trafic, ou risque de fréquentation, mais uniquement un risque performances. En d'autres termes, son risque n'est pas commercial mais technique.

La définition limitative du contrat de partenariat implique, a priori, une utilisation du contrat uniquement pour la réalisation de l'infrastructure de transport et son exploitation technique incluant la maintenance, la gestion du service public de transports de personnes devant a priori être confiée à un autre opérateur économique, régie personnalisée ou non, ou délégataire.

Cependant, selon la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP), le contrat de partenariat peut aussi inclure la gestion d'un service public, lorsque celle-ci recouvre l'exploitation des ouvrages affectés au service public mais on ne connaît pas de cas de PPP dans les réseaux de transport public en France à ce jour.

⁵⁹ C'est un sujet qui reste un peu confus, certains considérant qu'il faut une régie de recettes car il s'agit de fonds publics, d'autres considérant au contraire que ce n'est pas nécessaire, les fonds collectés devenant des fonds publics seulement au moment du versement par l'exploitant au plus tard un mois après l'encaissement.

Un cas concret de comparaison marché public / DSP⁶⁰

Nature du contrat	Avantages	Inconvénients
Délégation de service public	<ul style="list-style-type: none"> ★ Faire s'engager l'exploitant sur des objectifs avant et pendant la mise en œuvre du tramway : maintien de la fréquentation et des recettes pendant la phase travaux, augmenter la productivité du personnel...Les candidats feront des propositions dans leur offre mais rien n'est garanti à l'avance quant au niveau des engagements. ★ Bénéficier du savoir-faire acquis par les exploitants dans l'organisation et la gestion des réseaux contraints ★ Possibilité de demander au délégataire de s'engager sur une période de 3 ans après la mise en service du tramway à condition d'une prise de risque commercial réelle (engagement sur les recettes supérieur aux prévisions de trafic) mais là encore rien n'est garanti à l'avance ★ Possibilités de négocier les offres des candidats 	<ul style="list-style-type: none"> ★ Du fait des perturbations liées aux travaux, l'exploitant devrait minorer son risque commercial et augmenter son poste marges et aléas. Pas de base de négociation sérieuse des prévisions de trafic et de recettes en période perturbée. ★ Renégociation des coûts et recettes du réseau restructuré pendant la phase travaux si le planning et le réseau mis en place ne correspondent pas à celui prévu au moment de la consultation
Marché public	<ul style="list-style-type: none"> ★ L'exploitant ne supportant pas le risque commercial pendant les travaux et après la mise en service du tramway, il est donc susceptible de proposer un niveau de charges optimisé et le montant de la contribution financière de l'AOTU devrait être moindre qu'en DSP⁶¹. ★ L'AOTU conserve la maîtrise de l'évolution du réseau et garde une marge de manœuvre pour adapter le planning et le réseau « travaux ». Si le marché est un marché à bon de commande, la gestion des modifications est plus souple que par avenant. La gérance pourrait être aussi une solution simple pour gérer les évolutions du réseau. ★ Procédure plus simple et plus rapide que la DSP : pas de CCSP, pas de 	<ul style="list-style-type: none"> ★ Perte d'autonomie de l'exploitant dans la gestion de l'offre : il intervient à la demande de l'AOTU. Cette dernière exploite le réseau et porte le risque commercial. L'exploitant n'est donc pas intéressé à l'évolution du trafic sauf à mettre en œuvre un système bonus /malus en fonction d'objectifs prédéfinis par l'AO ou à définir par les candidats. ★ Application du code des marchés publics : appel d'offres sans négociation (CE 9 juillet 2007, <i>Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment travaux publics</i>, n°297.711) sauf à relancer en marché négocié si l'appel d'offres est infructueux. En se donnant comme coût d'objectif le prix du réseau actuel (voire un peu moins compte tenu des « surmarges » constatées dans le diagnostic),

⁶⁰ Il s'agit d'une AO qui doit renouveler son contrat de DSP et la mise en service d'un tramway est prévue au cours du prochain contrat (source : Jonction).

⁶¹ La collectivité ne paiera pas à l'exploitant la différence que ce dernier conserve en partie en DSP entre le surplus de recettes et son engagement

	négociations, pas de délai de 2 mois entre la remise des offres et l'attribution, pas d'envoi de la convention 15 jours avant aux élus...	<p>l'AOTU serait garantie contre une dérive des coûts dans les offres des candidats.</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Allotissement obligatoire en marché public sauf si techniquement compliqué et financièrement coûteux ce qui pourrait être le cas du réseau ★ Création d'une régie de recettes pour la perception des recettes pour le compte de l'AOTU (pas de mandat possible à un tiers), passation de marchés publics pour l'acquisition de la billetterie... ★ Réorganisation éventuelle du service transport de l'agglomération en fonction de l'étendue des prestations confiées ou non à l'exploitant.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROBLEMES A GERER/ TYPE DE PROCEDURE	Gestion des modifications d'offre	Risque commercial (engagement de recettes)	Incidences sur les coûts et sur Cf
Marché public	Par bon de commande ou avenant	Supporté par l'AO avec possibilité d'un bonus/malus par rapport à des objectifs de recettes	<p>Pas de négociations des prix sauf si appel d'offres infructueux et relance en marché négocié</p> <p>Le prix payé par l'AO devrait être moins élevée</p>
DSP	Par avenant	Supporté par l'exploitant qui va chercher à le minimiser	Négociation des offres possible

3.2.4.6 Marchés et DSP se ressemblent de plus en plus

La France a soutenu et continue de soutenir la nécessité de considérer les marchés et les délégations comme deux catégories distinctes justifiant des procédures différentes. Cette position s'expliquait à l'origine par la préoccupation d'éviter que les règles trop rigides, qui s'appliquaient aux marchés publics, ne soient étendues aux délégations mais la jurisprudence et l'ajout de textes législatifs ont réduit l'écart entre les deux types de procédures.

Au-delà de l'approche réglementaire et doctrinale du MP qui veut que la prestation fournie soit à prix ferme et définitif, l'objet des marchés peut aller jusqu'à confier à l'entreprise l'exploitation même du service de sorte que, matériellement, la distinction avec une véritable délégation de service public (DSP) devient délicate, surtout si l'opérateur :

- Supporte le **risque commercial** qui peut être introduit sous forme d'un intéressement en plus ou en moins en fonction d'un objectif de recettes à atteindre chaque année,
- Prend en charge la **politique commerciale** qui peut être assumée directement par l'AO ou confiée à l'opérateur.

A l'inverse, certains s'interrogent sur la nécessité d'un engagement sur les recettes impératif en DSP, source de litiges pendant la vie du contrat entre AO et opérateurs :

*« Si dans un premier temps, cela a permis d'introduire le marketing et a amené l'entreprise à avoir des personnels avec une préoccupation centrée sur la clientèle pour faire monter les gens dans les bus, les choses ont depuis évolué et l'approche commerciale va presque de soi. Aujourd'hui donc **la nécessité de faire une DSP est atténuée**, une démarche qualité pouvant parfaitement être incluse dans marché. »* (un directeur territorial)

Reste **l'atout majeur de la DSP : la possibilité de négocier** les offres avec les soumissionnaires. C'est là une raison majeure pour les AO de choisir la DSP plutôt que le marché public.

3.2.4.7 Une rigidité contractuelle certaine en DSP

Alors que les DSP devraient ou pourraient être un outil de créativité, plusieurs opérateurs se plaignent que leur capacité d'initiative soit peu sollicitée et que les expérimentations soient rares :

« A offre kilométrique constante, on peut faire mieux en plaçant plus judicieusement les moyens en fonction de la demande pour générer de la recette supplémentaire » (un délégataire)

« De ne pas avoir la faculté d'adapter le réseau en fonctions des résultats de fréquentation est une aberration » (un délégataire)

*« En DSP, on souffre d'un **manque d'autonomie et de marge de manœuvre**, tout en comprenant bien le souci de maîtrise par l'AO : la DSP est un outil fantastique si on a la possibilité de faire bouger l'offre, d'avoir de la réactivité. Par exemple adapter les fréquences certains jours sur certaines lignes sans avoir à faire un dossier de 10 pages. On saurait économiser de l'offre à certains endroits sans dommage commercial pour la réinjecter à d'autres. Or la tendance a été d'encadrer de plus en plus l'offre, les mécanismes d'adaptation existent mais c'est le processus de validation qui pose problème, même si le contrôle et la transparence doivent exister. Il faut **permettre l'expérimentation** qui n'est pas dans la culture française ».* (un délégataire)

Pourquoi, comme suggéré par certains, ne pas imaginer que des mesures de modification d'offre puissent être prises à l'initiative des opérateurs qui les financeraient avec les surplus de recettes (au-delà de l'engagement) ? D'expérience, dans plusieurs contrats laissant une marge de manœuvre aux délégataires pour modifier l'offre de sa propre initiative dans une limite allant jusqu'à 3% du kilométrage total, ceux-ci ne l'ont pas utilisé ...

On constate chez les AO une demande constante de recherche de productivité aux opérateurs mais les limites de l'exercice sont fortes. L'esprit de la DSP qui voulait que le délégataire ait une autonomie de gestion et prenne des risques en contrepartie du fait qu'on lui délègue la gestion et l'exploitation des services a été dévoyé : il n'investit plus, du moins dans l'urbain, il ne faut pas toucher aux accords sociaux, ni à l'offre, ni aux tarifs, ni à livrée des véhicules... Les AO sont interventionnistes et le système est devenu très rigide, les entreprises manquent de latitude dans leur gestion sociale et commerciale. **On est beaucoup plus en présence de contrats de moyens que de contrats de résultats.** Il faudrait travailler à trouver un juste équilibre...

3.2.4.8 Les pénalités s'ajoutent aux malus qualité

Il existe toute sorte de pénalités financières liées au non-respect des clauses du contrat en ce qui concerne les différentes obligations de l'opérateur que ce soit au plan administratif, technique, financier ou commercial. Le contrat est théoriquement synallagmatique, les contractants s'obligeant réciproquement les uns envers les autres mais en pratique la réciprocité est très inégale puisque les AO ne paient aucune pénalité pour quoi que ce soit d'autres que d'éventuels retards de paiement alors que l'on pourrait en imaginer pour non respect du plan prévisionnel d'investissements (PPI) ou d'autres mesures du type amélioration de la vitesses commerciale.

On trouvera un exemple en **annexe 8** d'un CCAP qui contient plus de 80 pénalités (sur 4 pages) !

C'est un sujet de préoccupation pour les opérateurs : les pénalités ayant tendance à s'ajouter aux bonus-malus qualité :

« On a perdu le bon sens avec les pénalités normalement aiguillon pour bien faire, désormais on sait qu'on ne va pas y arriver donc on provisionne dans les comptes. On ne gère pas du positif car d'emblée on sait qu'on va se les prendre ». (un délégataire)

En matière de qualité, les contrôles de qualité des services avec bonus-malus à la clé et l'application de procédures qualité (type certification ISO ou AFNOR) se répandent depuis une bonne dizaine d'années, lentement mais sûrement, que ce soit dans les grands réseaux urbains ou dans les PME de transport interurbain⁶². Le niveau de qualité de service des transports publics en France (maillage, fréquences, tarifs, confort ...) est devenu globalement correct, voire bon dans certains cas. **Les seuils à atteindre progressent encore et peuvent du coup être difficiles à atteindre** et donc générer des malus en cas d'insuffisance de résultats. Cela peut aller à l'encontre des démarches visant à améliorer sans cesse les performances si les objectifs ne sont pas atteignables.

Les AO qui contrôlent la qualité, souvent ne font plus de distinguo entre leur opérateur public et les opérateurs privés, les mêmes règles s'appliquent aux deux. Différentes méthode de contrôle existent mais il en est une qui se développe et qui est redoutable, la plainte en temps réel du client à l'exploitant et parfois directement à l'AO :

« En fait, si le car n'est pas passé, les gamins téléphonent au CG avant même que nous soyons prévenus » (un dirigeant).

⁶² Tous les adhérents de REUNIR qui regroupe des PME indépendantes ont obligation d'être certifié AFNOR.

3.2.5 Une seule incidence fiscale liée aux dispositions contractuelles : la TVA

Il n'existe qu'une seule incidence fiscale selon le type de contrat, celle portant sur la TVA. Les conditions d'application de la taxe sur la valeur ajoutée ont beaucoup évolué ces 10 dernières années. De manière synthétique on peut en rappeler les différentes phases :

- Les collectivités ne pouvaient récupérer la TVA sur les charges de fonctionnement, mais pouvaient récupérer la TVA sur les investissements soit par le transfert du droit à déduction au délégataire ou à la régie, soit par le fond de compensation de la TVA (FCTVA récupérable avec un décalage d'une année)
- Certaines collectivités, exploitantes au sens fiscal du terme (ce qui suppose qu'elles soient propriétaire des recettes et qu'elles assument le risque commercial) pouvaient récupérer la TVA sur le fonctionnement mais toutes leurs recettes (recettes commerciales et annexes, versement transport, virements du budget général) devaient être soumises à TVA ce qui diminuait fortement l'intérêt de cette disposition.
- En 2005, la France dont la règle en matière de récupération de TVA s'écarte de la doctrine communautaire est condamnée par la Cour de Justice de la Communauté Européenne.
- En 2006, elle adapte sa législation par une instruction fiscale (3 D-1-06, n° 15 du 27 janvier 2006).

Dans la situation actuelle **il n'existe plus aucune distorsion selon le mode de gestion.**

- **Le droit commun**, l'AO ne peut pas exercer de droit à déduction mais peut transférer ce droit à son exploitant qu'il soit de statut public ou privé, si elle procède elle-même à des investissements auquel cas l'exploitant qui récupère la TVA à 100 % la reverse à l'AO.
- **Pour éviter à l'AO de payer la TVA sur la compensation financière** qu'elle verse à l'exploitant, quel que soit son statut, elle peut demander à ce dernier de se soumettre à la **taxe sur les salaires**. A une condition toutefois : il faut que le montant de la compensation versée représente au moins 90% des recettes totales de l'entreprise. Sachant que les compensations tarifaires, clairement identifiées, ne sont pas exonérées de TVA parce qu'elles sont un complément de prix, il y a donc intérêt à ne pas en prévoir.
- **Si l'AO décide d'être exploitant au sens fiscal du terme**, elle récupère la TVA dans les conditions de droit commun. Elle peut déduire intégralement la TVA grevant le prix des prestations. En pratique, sauf cas exceptionnel, la TVA est récupérable à 100 %. La régie ou l'exploitant en DSP récupèrent 100 % de la TVA. Dans ce cas, les recettes appartiennent à l'AO qui est censée assurer le risque commercial mais nous avons vu que ce n'est pas toujours le cas (cf. § 3.2.4.5)

De manière obligatoire, du moins en théorie, la collectivité met en place chez l'exploitant une régie de recettes⁶³ pour percevoir les recettes, qui sont donc des fonds publics, avant de les reverser à l'AO. Toutefois, dans plusieurs cas de telles régies ne sont pas créées.

⁶³ et ⁶¹ cf. annexe 3

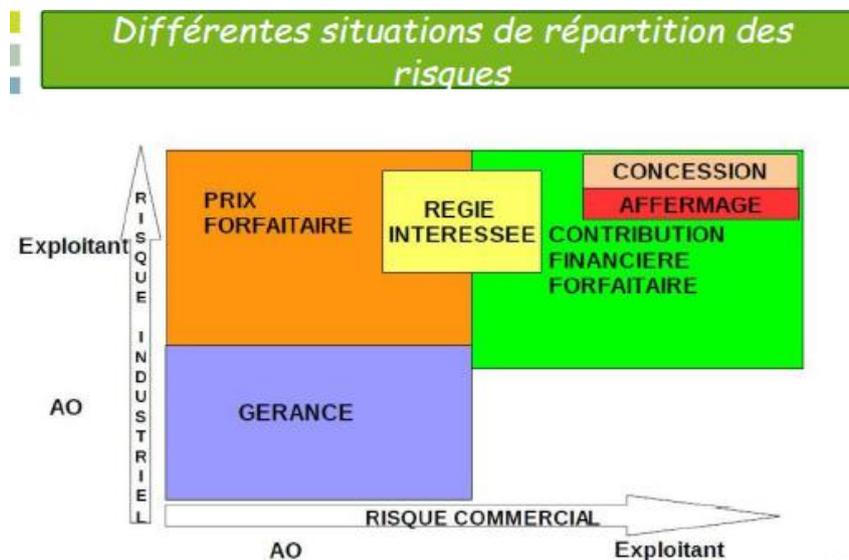
La régie EPIC n'a pas à mettre en place une régie de recettes car elle a en son sein un agent comptable (soit du Trésor, soit spécial)

Cette modalité peut s'appliquer à une régie ou à un exploitant en DSP. Dans ces deux cas, le contrat qui les lie s'apparente à un contrat proche de « la régie intéressée ou du marché public ». Bien qu'elle soit censée assumer le risque commercial, l'AO peut le faire supporter à son exploitant quel que soit son statut (même si cela n'a pas grand sens s'il est public) comme nous l'avons vu.

La TVA peut également s'appliquer aux redevances d'affermage, si la mise à disposition d'investissements à un exploitant est faite à titre onéreux, mesure a priori sans intérêt. Cette disposition est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014.

3.2.6 Quelle est la réalité des risques?

Ce schéma théorique synthétise le partage des risques entre les AO et les opérateurs :



Source : CEREMA 2013 (NB. Prix forfaitaire = MP)

3.2.5.1 Le risque est au cœur de la DSP et du contrat OSP, mais il reste à l'évaluer

La raison d'être des DSP repose normalement sur **la prise de risques par l'opérateur privé** : risque industriel sur les charges, risque commercial sur les recettes et prise en charge des investissements, l'externalisation du risque financier donnant de la visibilité aux AO sur la durée. La réalité de ces risques fait cependant débat :

« En urbain la prise de risque est devenue très pondérée, les opérateurs ne sont plus investisseurs, ils ont perdu une grande part de leur légitimité d'entrepreneurs, ils gèrent ce qu'on leur donne à gérer ». (un dirigeant)

L'esprit des DSP a été manifestement perverti, les AO ont pris en charge la plupart du temps la totalité des investissements (dépôt et matériel roulant) et les opérateurs ont été consentants

pour ne pas obérer leur capacité d'endettement et donc leurs ratios financiers regardés par la bourse et les analystes.

Le risque est une notion qui doit être centrale dans l'économie des contrats d'exploitation de services de transport puisqu'il va conditionner la qualification du contrat et la rémunération de l'opérateur.

Comment mesurer la réalité du risque d'exploitation ?

Nous avons vu que le ROSP respectait une vieille loi économique : **la marge bénéficiaire doit être proportionnelle aux risques que supporte l'opérateur**. Cette marge correspond à un taux de rémunération habituel du capital investi (cf. § 3.2.2.5). Dans la plupart des réseaux de transports urbains, les opérateurs ne réalisant pas les investissements, le calcul est vite fait !

La Chambre régionale des comptes (CRC) de Rhône-Alpes, saisie par le SYTRAL (2010) pour avis sur son projet de convention, à passer avec Keolis estime que **le risque pris par le délégataire est a priori faible** compte tenu de sa situation de monopole, des masses financières en jeu et du recul que lui confère son expérience dans la place mais, force est de constater, qu'il n'est pas négligeable au vu de la faible rentabilité affichée dans ses comptes prévisionnels. In fine, la CRC considère que : « *il est au demeurant difficile d'évaluer le risque avec précision* ». ⁶⁴

Dans l'interurbain, (TNU), la situation est différente puisque les transporteurs achètent eux-mêmes ou louent leurs véhicules et leurs dépôts. Ils sont investisseurs et il est donc normal de rémunérer le capital investi, leur marge bénéficiaire doit en tenir compte. Par contre, **en termes de risques, hormis les aléas, ils n'en prennent guère :**

- Globalement ils interviennent sur un marché des déplacements assez stable,
- Les achats et les ventes sont très prévisibles,
- En cas de non-renouvellement de leur contrat, ils peuvent aisément revendre leurs véhicules et un peu plus difficilement faire reprendre le personnel⁶⁵

Il en va exactement de même pour les opérateurs urbains.

3.2.5.2 Le risque « industriel » sur les charges

L'opérateur s'engage pour la durée du contrat (en DSP ou en marché) sur un montant de charges qui correspond au coût global des services. Il ne peut prendre raisonnablement cet engagement que sur la base de ce qu'il connaît, en l'occurrence la consistance des services telle que définie au moment de l'appel d'offres.

« Le risque est en fait très bordé, tous les coûts sont connus au moment de l'appel d'offres puis au démarrage du contrat, l'offre est relativement figée et la moindre

⁶⁴ Avis n° 2010-230 CRC Rhône Alpes sur le projet de convention de DSP du SYTRAL op. cit.

⁶⁵ Les accords de branche pour les TNU laissent la possibilité au personnel concerné par la perte d'activité d'être transféré chez le concurrent lauréat ou de rester dans l'entreprise auquel cas, elle devra le licencier et en supporter les conséquences. Le personnel touchera alors une indemnité de licenciement, pourra s'inscrire un temps au chômage puis se faire réembaucher par une autre entreprise. C'est, paraît-il, une pratique fréquente ! En TU le personnel est automatiquement transféré.

évolution des services est chiffrée de manière quasi-mécanique... le seul risque serait s'ils lâchent trop sur la masse salariale mais dans ce cas, ils se rattrapent au fil du temps sur la sous-traitance, sur la formation, le non remplacement d'un cadre en fin de carrière, etc. ». (un syndicaliste)

Ce point de vue sur la faible importance du risque est partagé par certains représentants d'AO:

*« Si l'offre a été bien calibrée au moment de la procédure de mise en concurrence et les groupes savent faire (ils reconstituent les déroulements de carrière pour intégrer le GVT, etc.), le **risque reste minime** à condition qu'ils fassent bien leur boulot, qu'ils maintiennent leurs coûts dans la limite de l'inflation, qu'ils ne laissent pas la masse salariale dérapier ». (un responsable transport d'AO)*

Au vu des analyses d'offres que nous avons eu à mener dans le cadre d'AMO de procédures de mise en concurrence, nous ne pouvons pas leur donner tort. En effet, il est frappant de constater que dans les appels vraiment concurrentiels, **les soumissionnaires arrivent à chiffrer les dépenses avec un écart de l'ordre de 1% entre eux**. Cela prouve que :

- Le DCE était bien fait et fournissait aux candidats tous les éléments nécessaires au chiffrage,
- Les coûts d'exploitation de l'activité transport sont stables donc prévisibles et maîtrisables, le risque sur les dépenses est faible

Normalement des mécanismes contractuels sont prévus pour tenir compte des **quatre principaux facteurs susceptibles de modifier le coût des services** durant la vie du contrat, si ce n'est pas le cas, le risque de l'opérateur risque d'être aggravé :

- **Un cahier des charges incomplet**

Si la consistance des services ou si les conditions d'exécution et de rémunération sont incomplètes ou mal formulées, l'opérateur va au devant de problèmes avec son AO au cours de la vie du contrat qui devra être avenanté. Passer un avenant est parfois compliqué si l'AO est réticente.

- **L'évolution du coût des facteurs de production**

Pendant la durée du contrat, les prix de la main-d'œuvre, du gazole, des matériels, etc. vont évoluer en fonction de l'inflation. Par le biais d'une formule d'indexation composée d'indices nationaux reflétant la structure des coûts d'exploitation, le délégataire sera garanti que cette évolution des prix sera prise en compte, déduction faite de la partie fixe correspondant en principe aux gains de productivité ou aux économies sur les achats.

Par contre, toute évolution des coûts de l'entreprise divergeant des tendances nationales restera à la charge de l'opérateur (par exemple une augmentation des salaires supérieure à celle de l'indice).

- **L'évolution de la vitesse commerciale**

Au moment de la signature de la convention, pour une consistance de services donnée, la vitesse commerciale⁶⁶ atteint un certain niveau en fonction duquel sont calculées les unités

⁶⁶ Vitesse commerciale = kilométrage commercial total annuel / temps de parcours commercial total annuel

L'augmentation vitesse commerciale est un des rares sujets gagnant-gagnant pour tout le monde : d'un côté, l'exploitant va voir baisser ses coûts de roulage et de conduite (D), d'un autre côté, les temps de parcours

d'œuvre (nombre d'heures de conduite, nombre de véhicules). Le coût d'exploitation des services dépend fondamentalement de ce nombre d'unités d'œuvre.

Cette vitesse commerciale n'est pas une donnée intangible pendant toute la durée du contrat. Elle va évoluer en fonction des conditions générales de la circulation et des mesures de priorité aux transports publics (priorité aux feux, couloirs bus...). L'exploitant n'est en aucun cas responsable de l'évolution de la vitesse commerciale sur laquelle il n'a aucune prise.

Des dispositions contractuelles doivent prendre en compte les évolutions possibles de la vitesse commerciale pour que l'exploitant ne soit pas pénalisé et puisse adapter les horaires des services à la situation, autrement il risque des malus pour non respect des horaires.

- **L'évolution de la consistance des services**

Tout au long de la vie du contrat, l'AO est libre de demander des modifications de la consistance des services par rapport à la situation initiale au moment de la signature de la convention. Dans ce cas, il faut pouvoir évaluer les dépenses supplémentaires engendrées par ces modifications de service qui feront l'objet d'un avenant au contrat⁶⁷ car elles sont assimilables à des sujétions de service supplémentaires que l'AO doit compenser. Les conditions de rémunération de ces modifications ne sont pas toujours clairement établies dans les contrats ce qui peut être source de litiges entre les parties.

Si le contrat a été bien « ficelé », un opérateur qui respecte ses engagements de dépenses a des questions à se poser sur sa bonne gestion de l'entreprise.

3.2.5.3 Le risque «commercial» sur les recettes

Dans les DSP, l'opérateur s'engage sur des montants prévisionnels de recettes année par année, souvent pour la durée du contrat malgré les imprévisions qui pèsent sur l'évolution de la fréquentation à moyen terme. S'il n'atteint pas ses engagements, il en supporte généralement seul la différence, s'il les dépasse il partagera le surplus avec la collectivité selon des règles ou seuils variables d'un cas à l'autre.

Le risque recettes est apparu au début des années 90 et il s'est accru depuis car il existe de moins en moins de mesures pour le limiter du type : réajustement annuel sur la base de la recette moyenne par voyage de l'année précédente, tunnels (neutralisation ou partage dans une limite de +/- x% par rapport à l'engagement) ou clause de revoyure à intervalles réguliers en cas par exemple d'absence de marge pendant 2 ans pour garantir une juste rémunération à l'opérateur.

Dans le principe, le délégataire prend de fait un risque car la fréquentation des services peut varier, la réalité de ce risque reste toutefois à être prouvée dans bien cas car, sans restructuration de réseau malheureuse, la clientèle est relativement stable à moyen terme⁶⁸. De plus, compte tenu de la faible part que représentent les recettes dans la rémunération du délégataire (cf. le R/D moyen en TU de 30%), **le risque n'est pas grand sauf en cas**

diminuant, le réseau est plus attractif donc plus de clients et de recettes (R), enfin, l'AO verra sa contribution financière D-R diminuer.

⁶⁷ Il est possible de prévoir ab initio dans le contrat une certaine marge d'évolution de l'offre (< 15%) ce qui évitera de passer un avenant à la première modification de l'offre.

⁶⁸ On pouvait penser qu'un renchérissement inéluctable du prix du pétrole favoriserait un report modal de la VP vers les TC mais la fluctuation des cours ne permet aucun pronostic fiable.

d'engagements inconsidérés au moment de l'appel d'offres comme on a pu le voir sur quelques grands réseaux où certains candidats répondaient de façon (trop) offensive.

Certains considèrent donc que le seul vrai risque porte sur les recettes en cas de retournement de la conjoncture mais il s'agit de réseaux dans lesquels le R/D est plus significatif comme à Lyon (50%).

« Les AO ont des contraintes économiques croissantes et la concurrence entre opérateurs s'est développée, avec la combinaison des deux on est allé trop loin et on a dans certains cas plongé. On fait toujours un pari sur les recettes en haut de la fourchette, sans prévoir de crise économique qui fera chuter la mobilité loisirs/achats qui représente souvent bien plus d'un tiers des déplacements » (un opérateur privé)

Pendant la vie du contrat, il faut prévoir les dispositions nécessaires pour tenir compte des modifications qui pourraient survenir, de nature à avoir des incidences sur les montants engagements de recettes de trafic. **Trois facteurs sont susceptibles de modifier la fréquentation** des services et par-là, les recettes afférentes aux services (sauf en interurbain où sur les lignes à forte dominante scolaire les effectifs sont connus à l'avance) :

- **La qualité de service produite et perçue**

La qualité de service a incontestablement une incidence sur la satisfaction des clients et sur le niveau de fréquentation. C'est là un domaine qui relève du management de l'exploitant, à l'exception des conditions de circulation qui peuvent être un handicap pour le respect des horaires. Le risque lié peut donc être maîtrisé par l'exploitant. C'est pourquoi il est souhaitable de prévoir une démarche qualité avec un système de bonus-malus associé pour inciter le délégataire à améliorer ses performances en la matière sans que ce soit pour autant une façon déguisée de mettre des pénalités. A noter que 90% des agglomérations de plus de 100 000 habitants en une⁶⁹.

- **Le niveau et la structure des tarifs**

Les tarifs ont une incidence directe sur le niveau des recettes puisqu'il est le résultat du nombre de voyageurs transportés multiplié par les tarifs appliqués et l'on sait la sensibilité du public au prix à payer pour ses déplacements. Ne pouvant prévoir l'avenir, on demande à l'opérateur de prendre des engagements sur les recettes à tarifs constants. En conséquence, la convention doit contenir un mécanisme d'ajustement de ces engagements en tenant compte notamment de **l'élasticité de la demande au prix** et des effets de **glissement tarifaire** plus difficiles à appréhender à travers une formule.

Si pour ces deux derniers sujets, des dispositions contractuelles précises n'ont pas été définies *ab initio*, cela va ouvrir **des possibilités de contestation et de débats à peu près inépuisables** entre les parties. Dans le cas d'un opérateur public, par le passé, dans de nombreux cas, cela se réglait très simplement par ajustement lors de l'arrêté *du budget suivant*.

- **Les variations de l'offre**

Toute variation de l'offre se traduisant par une modification de la consistance des services doit donner lieu à une modification du niveau de recettes tenant compte de l'évolution du kilométrage produit. L'impact sur les recettes va dépendre en bonne partie de la nature des modifications décidées par l'AO, selon les heures et les quartiers desservis.

Quelle est la réalité du risque commercial ?

⁶⁹ Source : Les démarches qualité dans le transport public urbain – Gart/UTP septembre 2014

Il est directement lié aux estimations de fréquentation.

Les PME en TNU font leurs estimations de façon empirique à partir de leur connaissance du terrain, l'essentiel de la clientèle étant composée de scolaires et étudiants.

Par contre, sur les grands réseaux urbains, les groupes ont des bases de données sur longue période et des modèles de prévision qui sont relativement fiables leur permettant d'anticiper les évolutions macro-économiques. D'une part, le problème tient à ce que les candidats sont obligés de présenter des recettes en augmentation même si la situation est stagnante ou en déclin pour proposer une offre compétitive; d'autre part, dans les négociations, le niveau de recettes est la variable d'ajustement : il vaut mieux lâcher sur les recettes que sur les dépenses puisqu'avec un R/D de 30%, les montants en jeu sont beaucoup moindres.

Si l'on en juge par les propos de sa directrice France, Transdev a eu des soucis pour respecter certains de ses engagements de recettes:

*« Les recettes sont particulièrement difficiles à évaluer, notamment lorsqu'il y a des effets externes tels que des baisses de la démographie ou des effets tramways qui ont été très différents en fonction des tailles des agglomérations, des densités de population et des usages antérieurs des réseaux. Cela peut conduire à des pertes conséquentes parfois sur des durées très longues. C'est le cas par exemple du réseau de Reims. Le groupe ne peut pas alors se permettre de rester en déséquilibre et des solutions doivent être recherchées avec la collectivité. Nous avons signé **un avenant** l'année dernière compensant, pour les années passées, les déséquilibres du contrat issus de causes externes »⁷⁰. (la directrice France)*

Son homologue chez Keolis ne semble pas connaître les mêmes difficultés :

*« Nos atouts, c'est notre capacité à concevoir des transports plus performants, à maîtriser les coûts d'exploitation et à être **proactif pour booster les recettes commerciales**. Etre proactif, c'est savoir conquérir de nouveaux clients et fidéliser les actuels »⁷¹.*

Au-delà de cette belle déclaration de principe qui ne se vérifie pas obligatoirement sur tous les réseaux, selon un responsable d'AO « le risque commercial à travers l'engagement sur recettes pollue les relations car l'accord entre les parties est très difficile à trouver » à cause des différents paramètres dont arguent les opérateurs pour justifier d'une baisse de recettes non prévisible, due aux comportements de la clientèle : un retournement de conjoncture, des modifications des tarifs, des mutations urbaines, des fermetures entreprises, l'évolution démographique, les conditions météorologiques, etc.

3.2.5.4 Le risque social

Il est indubitablement lié, en transport urbain du moins, à **une profession fortement syndiquée à haut pouvoir de nuisance**. C'est dans le secteur des transports en général que l'on trouve les grèves les plus nombreuses et les plus longues, sans aucun doute dû au fait que la concurrence sur le marché n'existe pas car autrement les entreprises seraient en faillite.

⁷⁰ Extrait de l'interview de Mme Broseta in Ville Rail &Transport - novembre 2014

⁷¹ Extrait de l'interview de M. Baverez (directeur France Keolis) in Ville Rail &Transport - novembre 2014

« Il suffit qu'un mec soit meneur de troupe, il va réussir à mobiliser pour n'importe quelle raison » (un élu).

Dans ce contexte, on pense couramment que la DSP permet de créer un **écran entre le personnel et les élus**. C'est vrai qu'en temps normal ils ne se rencontrent que rarement. Pour certains, les risques d'interférence politique dans la gestion du personnel seraient donc quasi nuls si :

- Les élus respectent scrupuleusement le contrat qui prévoit toujours que la gestion du personnel est du ressort exclusif du délégataire. Par exemple : « *En cas de conflit, le président de l'AO reçoit les syndicats mais ne lâche rien. Il leur dit qu'il existe un contrat et les renvoie vers la direction de l'entreprise, en disant au directeur : tenez bon !* » (un directeur territorial),
- Le contrat ne se termine pas en période électorale pour éviter que les salariés fassent pression avec des grèves pour obtenir le maximum d'avantages avec des politiques qui auraient du mal à tenir⁷².

Pour d'autres, la situation est plus complexe :

« *La barrière magique du délégataire en matière sociale se fissure assez vite* ». En effet, « *en cas de conflit social, s'il n'en tient qu'à moi, je peux tenir mais au bout de 48h je commence à avoir la pression du siège et au bout de quelques jours celle des élus qui veulent calmer le jeu* » (un délégataire)

Tout dépend de l'interventionnisme des élus :

« *J'ai fait le « vœu » de **ne pas m'ingérer dans le dialogue social**, je fais en sorte de m'y tenir, parce que si tu mets le doigt dedans, tu ne t'en sors plus ! C'est le directeur qui doit gérer et qui négocie* » (un VP transport) mais, pour montrer que la situation n'est pas si simple, un peu plus tard, le même dit :

« *En cas de conflit social, dès lors que ça atteint des proportions qui ne sont plus gérables par le directeur, que ce soit en D.S.P. ou en régie, de toutes façons, l'élu est en première ligne, que ce soit en régie ou en D.S.P., tout ça, c'est pareil !* »

Une autre confirmation :

« *En cas de conflit entre le personnel et la direction du délégataire, la pression sociale au final revient toujours à la collectivité donc **avec une régie on supprime les intermédiaires, on évite la langue de bois** et le personnel n'a plus la possibilité de repasser derrière la direction en allant voir les élus* » (un directeur de régie).

C'est sans doute vrai pour autant que la direction et les élus aient une forte proximité et que le président ne substitue pas à la direction et qu'il n'y ait donc pas de failles sur lesquelles le personnel pourrait jouer.

Un délégataire pense différemment car, au bout du compte, il craint pour le renouvellement de son contrat :

« *En DSP les élus ne sont pas loin mais ce n'est pas la même relation qu'en régie. Le climat social, vous en êtes redevable devant les élus, si je mets l'entreprise à feu à sang ce ne sera pas sans conséquence pour le renouvellement du contrat* ».

⁷² Le récent appel d'offres pour la gestion du réseau de Bordeaux (2013/2014) avec une remise des offres avant les élections municipales et les négociations après qui s'est déroulée dans le calme a montré que cela n'était pas une règle.

Est-ce pour cela que, comme le reconnaît un autre dirigeant : « *les délégataires n'ont pas joué leur rôle de rempart social, de garde fou pour la collectivité* » ?

Quel que soit le type d'entreprise, de toutes façons « *il y a des conflits qu'il ne faut pas perdre sinon ça donne un goût de revenez-y* » (un dirigeant)

3.2.5.5 Le risque juridique

De façon en partie liée :

- Les procédures de mise en concurrence que ce soit en marché public ou en DSP sont de plus en plus complexes, ce qui est dû à la réglementation et à la jurisprudence en constante évolution,
- Les recours de soumissionnaires évincés devant les tribunaux administratifs. Auparavant c'était très rare mais avec la judiciarisation croissante, c'est de plus en plus fréquent.

Pour éviter toute insécurité juridique, les AO doivent donc faire preuve d'une vigilance particulière pour que les procédures engagées qui sont longues et coûteuses ne soient pas cassées et éviter ainsi d'avoir à relancer la procédure. Cela explique que dans ces procédures les aspects juridiques prennent le pas sur les aspects techniques.

Le risque juridique est incontestablement une des raisons du choix du mode de gestion directe qui permet d'éviter de tels impedimenta.

3.2.5.6 Le risque pénal des élus

Le risque pénal de la collectivité (personne morale) subsiste quel que soit le mode de gestion du service. Les élus et fonctionnaires doivent se garder notamment d'une prise illégale d'intérêt et du non respect des règles de la commande publique pour éviter par exemple un délit de favoritisme.

L'article 1624-5 du CGCT protège en partie les élus dans les sociétés publiques :

*« Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant, à l'exclusion de toute autre fonction dans la société, les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général d'une société d'économie mixte locale **ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services ... ou comme intéressés à l'affaire...** Toutefois, ils ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public ».*

3.2.5.7 Les modalités de partage des risques entre l'AO et l'opérateur

Rappelons que le ROSP prévoit que les opérateurs internes sont tout aussi concernés que les privés puisqu'ils doivent être comparés à « *une entreprise typique bien gérée pour offrir le même service et avec le même niveau de risque* ». Si la notion de risques est présente, elle n'a

cependant pas les mêmes conséquences. Si ce risque se traduit *in fine* par une perte, ce sont les actionnaires qui sont concernés mais dans un cas ils ont privés, dans l'autre ils sont publics donc l'AO actionnaire qui renfloue en cas de déficit. Les comptes à rendre ne sont pas forcément les mêmes ...

Le risque industriel de l'opérateur n'est pratiquement plus jamais partagé et concernant le risque sur les recettes, nous avons vu qu'il peut être partagé selon différents mécanismes.

Dans certaines SEM des montages nouveaux sont apparus récemment :

- La prise de risque du partenaire privé sur les écarts de dépenses se fait dans une proportion supérieure à celle qu'il a dans le capital,
- Le délégataire procède à une rétrocession à l'AO d'une partie des économies sur les frais de structure et coûts de roulage sur la base d'une prévision pluriannuelle.

D'autres montages de partage des risques existent depuis longtemps, dans le cadre des contrats de gérance notamment pour le partage des gains de productivité. Si les AO s'engageait à réinvestir dans des augmentations d'offre les gains de productivité, ce type de partage serait beaucoup plus fréquent parce qu'attractif pour l'opérateur. Il faut en effet faire attention à prévoir des mécanismes incitatifs qui ne confisquent pas au bénéfice de l'AO toute économie sur les coûts car autrement l'opérateur n'a aucun intérêt à se décarcasser.

3.2.6 Quelle rentabilité dans le secteur?

3.2.6.1 Les sources de financement stagnent, les tarifs aussi mais les besoins de déplacement augmentent

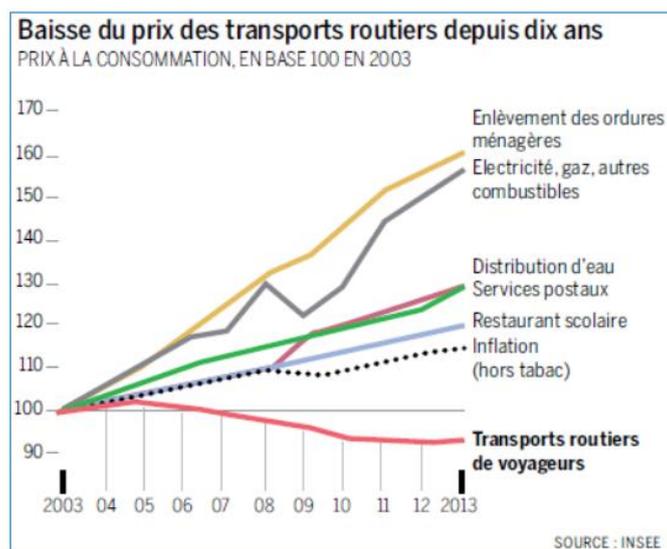
Il existe trois sources de financement des TU et deux en TNU :

- Les recettes perçues auprès des voyageurs,
- Le budget général de l'AO dépendant en bonne part de la fiscalité locale,
- Le versement transport (VT) dans les PTU (en attendant le VT interstitiel pour les régions)

Comme on est arrivé au taquet de ce que l'on pouvait espérer de la contribution des employeurs avec le VT⁷³, que toute augmentation des impôts est mal vue et que les finances locales sont en phase de récession avec la baisse des dotations de l'Etat, il ne reste plus qu'une seule marge de manœuvre pour augmenter le financement des transports publics : les tarifs.

Alors que dans les autres SPIC les usagers paient la totalité du coût du service sans que cela ne pose de problème de principe, c'est loin d'être le cas dans le secteur des transports publics avec globalement des tarifs plutôt en baisse. Le débat sur la gratuité d'un SPIC ne se pose que dans les transports. Il se pose avec persistance, même si elle reste limitée à quelque petits réseaux, il gagne encore un peu plus de terrain.

⁷³ A noter que contrairement à une idée largement répandue, d'après les chiffres de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale qui collecte avec les urssaf, le montant national des cotisations de VT progresse chaque année (chiffres 2014 – source GART)



3.2.6.2 Un marché mature qui ne se développe plus

Les transports publics aussi bien urbains qu'interurbains sont **un marché qui s'est fortement développé** ces vingt dernières années. On compte environ 300 réseaux de transports urbains aujourd'hui tandis que l'on en comptait au début des années à peine une centaine et de leur côté, les réseaux de transport interurbain ont étoffé considérablement l'offre de services, avec des conventions non plus comme avant aux risques et périls mais à contribution financière ou par le biais de marchés publics, au prix il est vrai d'une forte croissance des budgets transports des départements.

Aujourd'hui, le marché des transports publics en France :

- **D'une part, il est atone** car il ne progresse quasiment plus : en interurbain, peu de perspectives de développement, voire pas du tout et absence de création de réseaux de transport urbain (sauf éventuellement des petits), pas de grands projets hors région Ile de France avec le Grand Paris, les villes susceptibles de s'équiper d'un tramway l'ont déjà presque toutes fait, celles qui en ont n'envisagent plus de construire de nouvelles lignes. Restent encore quelques projets de BHNS plus ou moins tronqués puisqu'en partie seulement en site propre. Par ailleurs, la situation financière des collectivités s'annonce plus difficile dans les années à venir, des diminutions d'offre ne sont pas à exclure.
- **D'autre part, il est mature** : on assiste à une certaine banalisation des offres, la concurrence s'est développée entraînant une pression sur les prix et la diminution des marges et donc une baisse de la rentabilité des exploitations.

Cette situation économique pas très florissante présente au moins **l'avantage de protéger les opérateurs français de la concurrence des grands opérateurs étrangers** qui ne viennent pas sur le marché français, entre autres par manque de rentabilité potentielle.

La croissance des grands opérateurs ne s'exerce quasiment plus en France. Après avoir financé leur développement à l'étranger avec leurs activités nationales (grâce aux financements des AO), c'est désormais l'inverse. **Les trois groupes nationaux ont changé de périmètre, ils ont atteint la taille critique nécessaire et vont donc continuer à se développer surtout, hors marché domestique, à l'international**, en particulier dans les

mégalo-poles des pays émergents, avec des systèmes de transport « mass transit » intégrant du ferroviaire, marchés à forte valeur ajoutée sur lesquels les marges sont plus consistantes qu'en France⁷⁴

Malgré une rentabilité des grands réseaux plus faible que celle des moyens et petits réseaux car ils sont plus convoités et une concurrence sans doute plus rude qu'avant, les groupes ont besoin de « **réseaux vitrines** » (ex. Lyon pour Keolis, Paris pour la RATP, Transdev n'en a plus en France). Même si les bénéfices attendus sont faibles ou nuls, ces réseaux leur permettent d'acquérir une référence et un savoir-faire sur la base d'une capitalisation de compétences complexes dues à l'imbrication des différents modes et à la mise en œuvre d'innovations. Certains avouent que ces dernières années :

« Les opérateurs ont, sur certains réseaux, fait n'importe quoi pour planter leur drapeau et avoir des réseaux vitrines » (un dirigeant).

Deux groupes étrangers aiguillonnent quelque peu le marché :

- Un acteur de taille moyenne, **Car Postal**, entré sur le marché français en prenant le réseau urbain de Dole puis Bourg-en-Bresse en 2006 a gagné quelques parts de marché. Il est présent sur 8 réseaux urbains et dans 5 départements (80 M€ de CA).
- **Vectalia** avec deux réseaux urbains (Perpignan et Bassin de Thau) n'arrive pas à percer.

Ils resteront dans les agglomérations de petite ou moyenne taille, sur les segments à moindre valeur ajoutée parce que moins complexe à gérer.

Quant aux PME ou filiales de groupe en TNU, elles devraient garder leur activité départementale et une part de marché dans les PTU, en tant que tractionnaires sur les lignes périurbaines qu'elles peuvent exploiter à moindre coût en appliquant la convention collective CCNTV.

3.2.6.3 La viabilité du modèle économique ou du modèle de la DSP ?

La question est d'actualité :

« Confrontés à la fragilité d'un modèle économique susceptible d'altérer l'offre de transports et à la nécessité de proposer un service de qualité aux voyageurs, les autorités organisatrices et les opérateurs doivent relever un défi complexe. Face à ce constat, qui hypothèque l'avenir du transport public, le GART et l'UTP organisent une grande consultation nationale auprès de leurs adhérents sur l'optimisation des ressources du transport public. » (Communiqué commun du 15 janvier 2015)

On sait que le problème du financement du transport public se pose de façon toujours plus pressante. Nombreux sont ceux qui s'en inquiètent, les opérateurs en particulier qui sont intéressés au premier chef car ils sentent qu'ils **deviennent la variable d'ajustement**. Compte tenu des contraintes budgétaires des AO, désormais on leur demande systématiquement de **faire plus pour moins cher** et du coup on commence à toucher aux limites de l'exercice avec des engagements difficiles à atteindre au point que certains se demandent si le modèle économique des DSP est toujours viable

⁷⁴ Keolis est sur le point de traiter avec les chinois : « Une première réalisation concrète dans ce pays qui prévoit de construire rapidement un réseau de métro et de tramway de plus de 5 000 kilomètres » (Newsletter Mobilités 9 décembre 2014). Voilà ce qu'on appelle un marché porteur !

Certains pensent que ce problème du financement est lié **au modèle de la DSP qui serait à bout de souffle**. Il n'en est rien, en fait il renvoie à la question de la viabilité du modèle économique des transports publics (urbains surtout) et à la question du « **vrai prix du transport** » considérant que, d'une façon générale, il n'est pas assez payé (à ne pas confondre avec le prix des prestations fournies).

Ce n'est pas le modèle DSP qui ne fonctionne plus, ce n'est pas la question de l'opérateur privé/public qui est posée, c'est celle d'un système qui ne serait plus économiquement supportable⁷⁵.

Sans prendre en compte les effets externes du transport public et en restant dans une logique strictement financière, on connaît certaines des mesures à prendre pour améliorer le R/D : augmentation des tarifs, rationalisation de l'offre, augmentation de la vitesse commerciale, limitation des augmentations de salaire à celle de l'inflation, etc.

Avec un R/D de près de 50%, le SYTRAL donne l'exemple d'une AO plutôt exemplaire qui ne connaît pas de problème de financement de son réseau grâce à la délégation de service public et à sa gestion:

« Chez nous, nous n'avons pas de problèmes financiers : les élus sont réalistes et ils gèrent avec le sens de l'économie et les tarifs évoluent chaque année comme l'inflation. Ici avant de compter les millions par centaine, on compte les euros. » (le directeur)

Beaucoup de collectivités ne sont pas dans ce cas et avant de chercher d'autres ressources de financement (produits des amendes, péage urbain...), « *les AO doivent s'occuper de tenir les coûts sinon les réseaux seront au bord du gouffre.* » (un élu)

3.2.6.4 Les sources de financement plafonnent

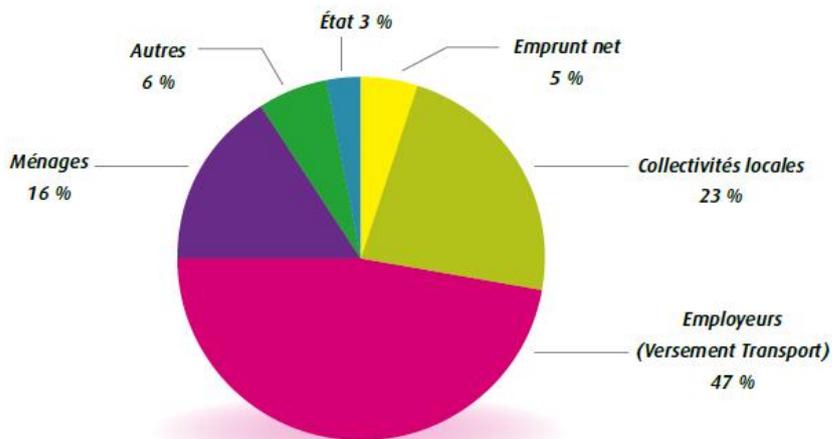
Sur le plan économique, les collectivités locales font aujourd'hui face à des contraintes croissantes. Leurs dépenses augmentent avec la prise en charge de nouvelles compétences et les attentes toujours plus importantes des citoyens en termes de nombre d'équipements et de qualité des services publics. Parallèlement, **leurs ressources sont contraintes** par divers facteurs comme :

- la difficulté politique d'augmenter les tarifs,
- la limitation des dotations de l'Etat (baisse de la DGF : - 30% en 2017 /2013),
- la diminution des marges de manœuvre fiscales (plafonnement de la taxe professionnelle avec la CFE, suppression de la taxe d'habitation pour les régions, exaspération des contribuables...).

Les collectivités locales cherchent donc aujourd'hui des solutions de réalisation de leurs équipements et de gestion de leurs services permettant d'utiliser de façon optimale des ressources limitées tout en satisfaisant au mieux les besoins collectifs de leurs habitants. Difficile équation !

⁷⁵ Ce qui n'est pas évident tant que le VT existera.

Répartition des ressources entre financeurs en 2011 pour le financement des TCU de province

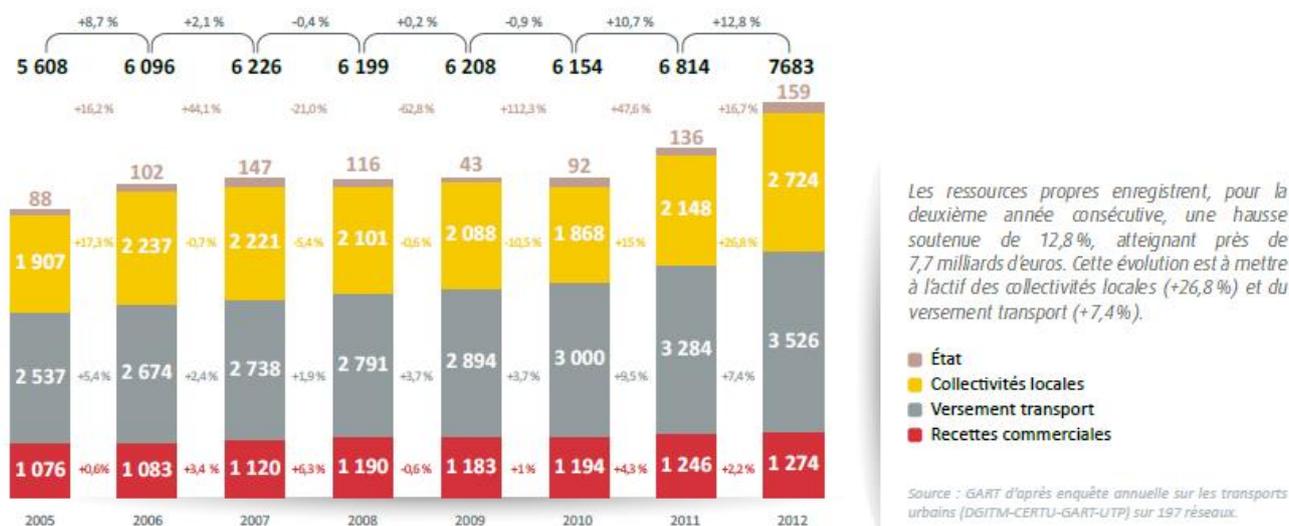


Sources : actualisation du CNTV-partie TCU pour les années 2009 à 2011 - à paraître - Cerema.

Source : Fiche n° 30 : Le VT : une contribution essentielle au financement des transports, CEREMA – Juin 2014

Le VT⁷⁶, payé par les employeurs publics et privés est de loin la première source de financement des réseaux de transports urbains, il y contribue quasiment à hauteur de 50%.

Évolution du financement (hors emprunt) des transports urbains depuis 2005 en millions d'euros 2012

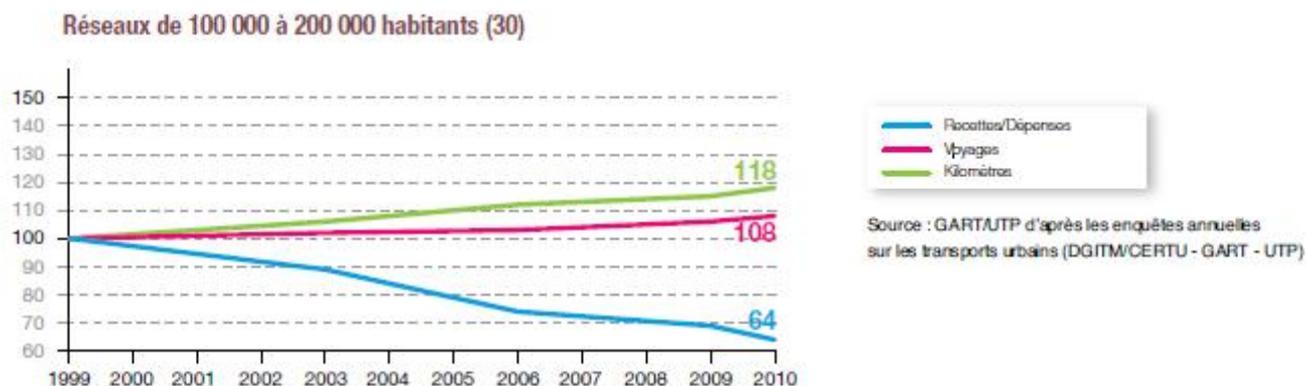


Source : L'année 2012 des transports urbains - GART

Sur 8 ans, l'augmentation des sources de financement des TU est clairement due au VT (+39%) et aux ressources propres des collectivités locales (+43%) et quasiment pas aux recettes commerciales qui n'ont augmenté que de 18% tandis que le besoin global de financement a cru lui de 26%.

Tableau d'évolution des dépenses, des recettes, des voyages et des kilomètres produits

⁷⁶ Malgré une desserte des zones industrielles et commerciales en transport public loin d'être satisfaisante puisqu'elles ont généralement été conçues pour la voiture



En 12 ans, l'offre kilométrique en TU a augmenté de 18%, les voyages de 8% (soit un taux d'élasticité de la demande à l'offre de 0,44 qui fait qu'à chaque fois que l'offre augmente le déficit se creuse ce qui explique un **taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D) qui a baissé de 36% pour se situer** en 2012 à 31%⁷⁷ - reflet d'un déficit croissant.

De ces chiffres on retiendra qu'il existe un **effet de ciseau « angoissant »** entre :

- des sources de financement qui n'augmentent guère :
 - Le **VT**, principale ressource pour les TU, progresse moins vite que les dépenses,
 - Les **finances publiques locales** sont de plus en plus contraintes,
 - Quant aux **tarifs**, ils sont loin de suivre l'évolution des prix, sans parler des nombreux débats sur la gratuité. En conséquence, les recettes baissent⁷⁸.
- Et des dépenses qui s'accroissent inexorablement :
 - Une augmentation mécanique des coûts supérieure à l'inflation, ne serait-ce qu'à cause de **la masse salariale**⁷⁹.
 - Des **augmentations d'offre** sur le réseau qui coûtent plus cher que ce qu'elles rapportent (les PTU se sont agrandis en incluant des zones peu denses et les besoins sont croissants).

Ceci explique que l'on constate que les transports publics ne se développent plus aussi spontanément qu'avant, ils ne suivent plus ou moins mal le développement des agglomérations et **ils ne répondent pas encore de façon satisfaisante aux besoins de déplacements et de mobilité durable**. Certaines AO réduisent même quelque peu l'offre (ex. Nantes, Valenciennes, Nancy, Aix-les-Bains... en TU, la Lorraine en transport ferroviaire), certains imaginent même un transport public *low cost* avec des fréquences minimales sur les lignes à faible trafic, sans exigences environnementales, ni d'âge sur les véhicules. On a même déjà vu des appels d'offres en TNU jugés sur **le seul critère prix** pour tenter de faire face au problème.

⁷⁷ Les chiffres clés du transport public 2012, UTP, Ed. 2013.

⁷⁸ La tendance s'aggrave : « *Les résultats 2013, ils se caractérisent par une baisse drastique de la progression des recettes entre 2013 et 2014 : c'est l'enseignement le plus marquant de l'analyse* » Les chiffres clés du transport public 2013 », Communiqué de presse de l'UTP – 12 janvier 2015

⁷⁹ La masse salariale représente environ 70% des dépenses de fonctionnement des réseaux de transport urbain.

La solution ?

« **Faire pression pour contenir les prix** de revient et aussi **augmenter les tarifs** pour faire payer le vrai prix mais en contrepartie il faut être bon dans le service rendu aux clients qui ont les moyens de faire leurs déplacements autrement et surtout pas les considérer comme des usagers.

Il faut faire un gros travail pédagogique à faire pour que les gens paient le juste prix. Les élus doivent penser à long terme ce qui n'est pas toujours compatible avec le court terme des élections ». (un directeur territorial)

Un délégataire propose des mesures plus radicales :

« En premier lieu, il faut faire des **économies sur l'offre** qui n'est pas indispensable. Ensuite, il y a **de la productivité à faire sur le social** : arrêter les hausses de salaires supérieures à l'inflation, augmenter le temps utile travaillé, arrêter de payer des permanents syndicaux, virer les inaptés ».

Pour contrôler les augmentations de salaire au-delà de l'inflation, le SYTRAL a prévu que dans la formule d'indexation annuelle des coûts de son délégataire, l'évolution de l'indice salaire n'est pris en compte que dans la limite de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC). Dans tous les réseaux et même les PME interurbaines les augmentations de salaire sont plus ou moins nettement supérieures à l'IPC.

On nous a dit que dans les négociations annuelles obligatoires (NAO), certains délégués du personnel d'entreprises publiques quittent sur le champ la réunion si d'emblée le directeur envisage d'aligner les augmentations de salaires sur l'IPC.

La question de l'ancienneté du personnel pèse lourd dans les TU (25% d'augmentation au bout de 25 ans), certains dirigeants se demandent s'il ne faudrait pas revoir la convention collective. Sujet socialement délicat et sans doute pas de nature à faciliter le recrutement de conducteurs...

3.2.6.5 La question des marges bénéficiaires

Si l'article 6 de la LOTI prévoyait « *une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité* », rien n'était écrit à propos de la marge bénéficiaire mais elle était admise dans les faits. Le ROSP, par contre, l'admet explicitement au travers de la notion de bénéfice raisonnable. Il n'en reste pas moins que c'est un sujet qui prête à polémique :

« *En France, il existe une dimension idéologique, en particulier chez les écolos, qui veut que faire des résultats bénéficiaires en gérant le service public, c'est louche.* »
(un dirigeant de groupe).

Selon plusieurs de nos interlocuteurs, à la différence du monde anglo-saxon qui en accepte le principe et un montant nettement supérieur à ce qui se pratique en France⁸⁰, c'est effectivement une opinion largement répandue, pas complètement dénuée au demeurant de tout fondement, puisque le service public est largement subventionné par les entreprises (VT) et les collectivités locales (impôts locaux) donc par les contribuables qui considèrent qu'ils

⁸⁰ Ils oublient de dire que dans ces pays, ce sont les opérateurs qui procèdent aux investissements.

n'ont pas forcément vocation à contribuer aux bénéfices d'opérateurs privés surtout s'ils sont cotés en bourse, qu'ils sont multinationaux et qu'ils sont susceptibles de dégager des bénéfices conséquents de plusieurs millions d'euros.

Cette remise en cause des marges des groupes, motif souvent invoqué parmi d'autres pour justifier le mode de gestion directe, n'est-ce pas un retour de bâton ? **Les opérateurs privés ne paient-ils pas d'une certaine façon les exagérations commises pendant des années**, avec des bénéfices exagérés, permises par des situations oligopolistiques et des collusions avec les élus facilitées par l'absence de transparence avant la loi Sapin (ex. marges arrières avec les constructeurs de véhicules), une capacité d'expertise et de contrôle souvent inexistante au sein des collectivités et, d'une façon générale, une opacité des contrats de délégation et des comptes de l'opérateur qui, sans société dédiée à l'époque mais avec des établissements, permettait de masquer les remontées de marge au siège... ?

Depuis, la concurrence entre opérateurs dans le secteur des transports publics, aussi bien urbains que non urbains, s'est développée depuis moins d'une dizaine d'années. Elle s'est même exacerbée au moment de la fusion Transdev-Veolia au point que certains reconnaissent que des réseaux, et pas des petits, ont donc été pris à perte :

« On a joué aux cons pendant la fusion et depuis on essaie de limiter les pertes » (un dirigeant de filiale de groupe)

La rentabilité du secteur des transports publics est faible et peu attractive, à preuve le retrait de Veolia et l'absence d'opérateurs étrangers d'importance, seuls Vectalia et Car Postal sont un peu présents surtout sur des réseaux de petite taille, le marché des grands réseaux est semble-t-il nettement moins animé qu'avant.

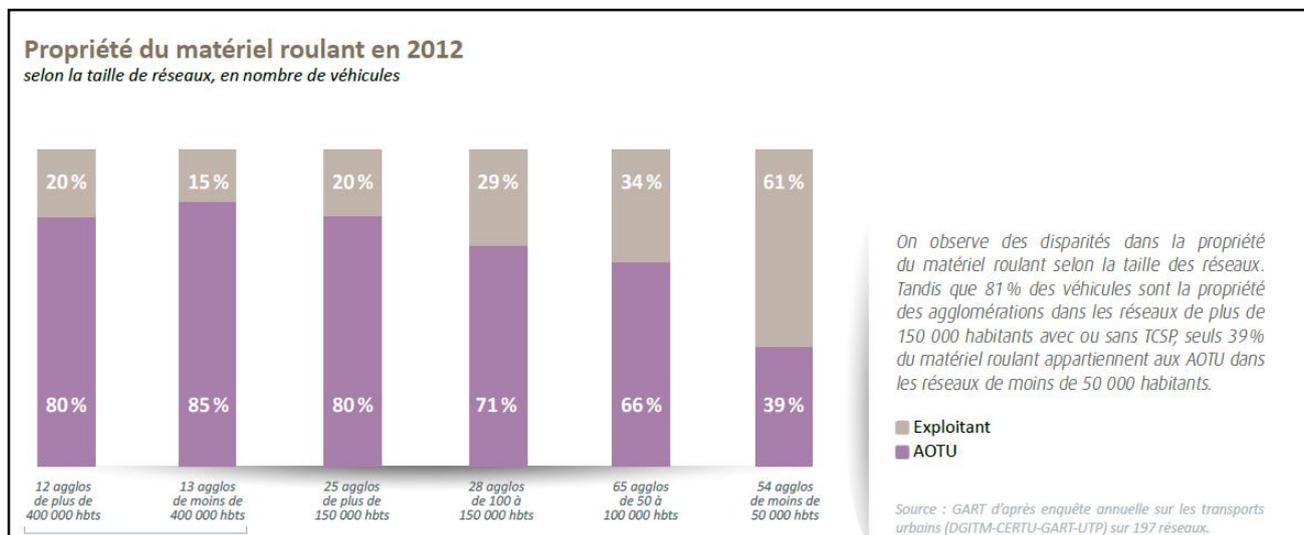
Sous l'effet de la concurrence entre opérateurs et de négociations serrées avec les AO, indubitablement les marges ont considérablement régressé. Certains dirigeants de groupe affirment qu'après attribution du CICE, les marges en France seraient de 2% de marge en moyenne dans les TNU et de 0% en TU⁸¹, situation très différente de l'étranger paraît-il. Ce constat n'est pas partagé par tous :

*« Avec un groupe, la visibilité financière n'est pas évidente, on ne peut pas se fier aux comptes des filiales. Localement ils disent perdre de l'argent depuis longtemps mais **la maison-mère vit bien** : les frais de gestion des PMAD, les marges de transaction avec les maisons-sœurs, les marges arrières avec les fournisseurs et divers « fees » remontent au groupe. Le groupe ... se plaint toujours mais chaque année ils sortent un bénéfice très correct au niveau du siège et se représentent à l'appel d'offres suivant. S'ils estiment qu'ils ne sont pas bien payés, ils n'ont qu'à quitter le secteur ».*

*« Ils disent que la rentabilité ramené au CA ce n'est pas terrible. Heureusement ! **Le délégataire n'a aucun financement de capitaux propres** puisque tous les biens sans exception appartiennent à l'AO. Ils mettent des bonhommes en face mais si demain ils n'ont plus le contrat, leur successeur reprend tout le monde. Le risque est zéro. Si la marge est de 2 ou 3% c'est normal, il ne faut pas exagérer, c'est fonction des risques ».* (un directeur territorial)

⁸¹ Car Postal pour sa part aurait perdu, entre 2010 et 2012, 22 M€ épongés par La Poste suisse (source : Le Matin - 15 juin 2014)

Effectivement le bon indicateur est le suivant : profit/ capitaux investis et non sur le chiffres d'affaires. A la différence des TNU où les opérateurs financent en propre leurs dépôts et les véhicules, dans les TU, la plupart des AO de plus de 50 000 habitants financent elles-mêmes le matériel roulant et le(s) dépôt(s), en conséquence les opérateurs de transport urbain ont très peu de capitaux investis, **il n'est donc pas choquant que les marges soient faibles**, en l'occurrence, moins de 5% des coûts directs et de structure.



Source : L'année 2012 des transports urbains - GART

- 82 % des véhicules sont la propriété des agglomérations dans les réseaux de plus de 150 000 habitants avec ou sans TCSP,
- seuls 39 % du matériel roulant appartiennent aux AOTU dans les réseaux de moins de 50 000 habitants ce qui, vu la taille du parc, nécessite des investissements relativement faibles.

Le constat vaut aussi pour les opérateurs internes mais cela n'empêche pas nombre d'entre eux de revendiquer une marge bénéficiaire. Certains ne l'entendent pas de cette oreille :

« La régie ne doit pas faire de profit, c'est un centre de gestion des coûts, Elle n'a pas de risques, puisqu'elle n'a pas à assumer d'être déficitaire sinon c'est déséquilibré ». (un délégataire privé)

Juridiquement, les régies peuvent avoir un résultat net positif et le garder sans avoir à le reverser obligatoirement à la collectivité de rattachement, sous certaines conditions prévues à l'article R. 2221-48 du CGCT :

« Le conseil d'administration délibère sur l'affectation du résultat comptable de la section d'exploitation du budget ...l'excédent comptable est affecté :

- 1° *En priorité, au compte « Report à nouveau » dans la limite du solde débiteur de ce compte ;*
- 2° *Au financement des mesures d'investissement pour le montant des plus-values de cession d'éléments d'actifs ;*
- 3° *Pour le surplus, au financement des charges d'exploitation ou d'investissement, en report à nouveau ou au reversement à la collectivité locale de rattachement ».*

Si tous les excédents ne sont pas affectés au financement des investissements, la collectivité peut donc décider, soit le retour vers le budget général (ou au budget autonome transport), soit de les laisser à l'opérateur pour les aléas futurs pour lui éviter de revenir vers elle au premier incident. Cela doit être analysé en fonction de l'origine des excédents selon qu'il s'agit de :

- Gains de productivité réalisés par l'opérateur,
- Prix de vente trop élevés,
- Prévisions budgétaires trop prudentes en recettes et surestimées en dépenses.

Dans le premier cas, les gains de productivité étant le fruit d'une gestion efficace, il est juste qu'il garde l'excédent, assimilable à une incitation de bonne gestion. Dans les deux autres cas, il s'agirait d'une surcompensation prohibée par le ROSP et donc l'excédent doit faire retour à l'AO actionnaire.

Exemple :

La régie départementale de l'Aisne réalise un résultat net moyen sur les 5 dernières années de 14% (plus de 3 M€an) pour un chiffre d'affaire de l'ordre de 23 M€ sans que la Chambre régionale des comptes⁸² ne trouve à redire sur le principe. Certes, ces bénéfices dont une partie est quand même reversée à la collectivité, servent à l'autofinancement des investissements (toutefois sans plan pluriannuel, ni débat d'orientation budgétaire) et évitent en partie le recours à l'emprunt.

Selon la CRC, La rémunération du directeur en 2010 se décomposait comme suit :

- Une prime d'intéressement équivalente à 2% du résultat net (66 781 €)
- Une prime de gestion (1 989 €)
- Une prime de fin d'année versée chaque mois (1 186 €)
- Une indemnité logement (15% du salaire)
- Un logement et une voiture de fonction (967 €/mois)
- Une indemnité pour astreinte (10 757 €)

Au final une rémunération annuelle de 208 667 € soit 17 400 €/mois.

Outre que ce n'est pas là un exemple de bonne gestion d'une régie au moindre coût pour la collectivité, on est manifestement ici en présence d'une surcompensation !

3.3 La nature des relations AO / opérateurs

« *La vie politique est devenue plus âpre* » (un dirigeant de groupe), sans doute voulait-il parler de la rudesse dans les rapports avec les AO; Il est vrai que les rapports se sont tendus : contraintes budgétaires aussi bien chez les AO que dans les groupes après des années de croissance et d'argent facile. La logique financière (et juridique) prédomine sur le cœur de métier (les aspects techniques et commerciaux). Il est fini le temps où l'argent était facile et les marges plus consistantes et de ce fait, les rapports étaient moins tendus. Les recours judiciaires que les opérateurs privés n'osait pas faire par le passé se sont multipliés.

La répartition des rôles conditionne le jeu des acteurs AO/opérateurs. Si l'on en croit un fervent partisan de la DSP :

⁸² CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Rapport d'observations définitives, Régie départementale des transports de l'Aisne - 29 novembre 2013

« Dans la vie il faut que chacun fasse son métier et le métier d'une AO ce n'est pas d'exploiter le réseau c'est de proposer une offre à des clients et non des usagers et après on confie à un opérateur la réalisation. Il existe alors une relation bien claire entre celui qui décide l'offre et celui qui la produit. » (un responsable territorial)

Selon que l'opérateur est un délégataire privé ou un opérateur public, les relations du directeur avec l'élu transports ne sont pas les mêmes. Il existe un contact direct entre le directeur d'une régie et son élu président tandis que l'opérateur privé risque de se heurter à un « barrage » des services techniques de l'AO pour accéder à l'élu. En plus, « dans les groupes, les demandes d'aval et d'autorisations à la direction régionale ou au siège font perdre beaucoup de temps et nous distancie des AO » (un directeur de filiale)

Ce n'est pas tout rose pour autant du côté des opérateurs publics. Certains directeurs de régie se plaignent de ne pas avoir avec leur AO de collaboration sur le fond, de ne pas pouvoir discuter de la stratégie de l'entreprise (les axes de progrès, l'optimisation des moyens, les investissements ...). Du coup, ils considèrent subir un contrôle de peu d'intérêt de la part d'une tutelle peu enrichissante.

3.3.1 Existence d'une suspicion à l'égard des opérateurs

Les techniciens territoriaux ont une suspicion quasi-systématique à l'égard du privé, soupçonné de gagner trop d'argent et du public, suspecté d'en gaspiller, d'où une méfiance préjudiciable à l'établissement de relations partenariales, sereines, faites de confiance et de bonne foi avec les opérateurs comme avec les AMO. Pour certains, d'emblée, la relation est conflictuelle :

« Moi, avec les entreprises privées je fais du business. Quand vous mettez de l'argent sur la table, les relations ne peuvent pas être saines. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte budgétaire tendu. La collectivité recherchera le meilleur rapport qualité-prix et l'entreprise cherchera à faire le plus de profit possible. Ces deux logiques se confrontent de manière brutale. » (le directeur des transports au conseil général du Lot)⁸³

A l'inverse, on pourrait penser que les responsables transport entretiennent des relations "huilées" avec leur régie : les deux technostructures ne font pas le même métier mais ont le sentiment d'appartenir à la même maison – celle du service public. C'est souvent le cas mais on connaît des situations dans lesquelles les rapports ne sont pas toujours faciles entre directeur de régie et responsable transport de l'AO. Parmi ces derniers, certains d'entre eux peuvent avoir parfois quelque méfiance vis-à-vis de leur régie historique qui a les moyens de passer au-dessus de la tête des services en cas de confrontation,

« On met des pénalités à la régie quand elle ne respecte pas son cahier des charges sauf que quand ça va trop loin, on se fait taper sur les doigts. » (un directeur territorial)

D'autres se plaignent d'une certaine opacité dans leurs relations toujours avec l'opérateur public historique :

⁸³ Revue Bus & Car n° 95 - 6 juillet 2014

« On n'est pas associé aux décisions sauf quand elles ont été prises. Je ne suis pas suivi par les élus, je passe pour l'emmerdeur, je pourrais désertier le CA que cela ne dérangerait personne. »

La direction transport ne dispose des dossiers à discuter en CA que quelques jours avant et mes interventions en CA sont délicates, je suis l'emmerdeur même pour les élus » (des responsables territoriaux)

On ne peut pas généraliser une telle attitude à tous les cas d'opérateurs internes et sans doute pas à ceux créés récemment qui, sans le poids de l'histoire, peuvent être soumis au même traitement qu'un délégué privé du moins dans les opérateurs publics départementaux.

D'une façon générale, on peut considérer que :

« Dans les collectivités, la dualité entre politiques et techniques n'est pas toujours simple et si les techniciens sont désavoués par les politiques, cela va générer de la défiance chez eux vis-à-vis du délégué. » (un fonctionnaire)

Il faut dire que si à une transparence partielle s'ajoutent un manque de clarté et de pédagogie de la part de l'opérateur, cela ne peut que générer de la défiance de la part de l'AO en lui laissant imaginer des marges plus importantes que ce qu'elles sont réellement.

Du côté des élus, on remarque que cette suspicion à l'égard des entreprises privées est nettement moindre.

3.3.2 Souplesse et rigidité des relations contractuelles

3.3.2.1 La négociation et la passation des avenants : quelles différences entre opérateurs publics et privés ?

Dans les réseaux de transport public, il peut y avoir de fréquentes adaptations de la consistance des services. Toute modification non prévue à la signature du contrat doit donner lieu à la passation d'un avenant et tout projet d'avenant à un marché ou à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres ou à la commission de DSP. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis (article L1411-6 du CGCT).

La procédure est lourde administrativement (réunion de la commission, rapport et délibération) et elle donne lieu de surcroît souvent à négociation entre l'AO et son opérateur. C'est cette phase de négociation qui distingue la gestion directe et la gestion déléguée.

En effet, **nombre d'AO vivent mal les négociations d'avenants** avec les opérateurs privés sauf si les conditions ont été clairement définies dans le contrat. En effet, les opérateurs, surtout s'ils ont pris le contrat à bas prix, cherchent à se refaire financièrement alors qu'une certaine opacité règne :

« Quand l'AO demande des explications sur des sommes globales, on a du mal à savoir ce qu'y a derrière, à obtenir des détails, à connaître la réalité des choses ».

« On ne maîtrise rien et il y a toujours une excellente raison de devoir rajouter au pot ».

« Les méthodes de chiffrage ne sont jamais les mêmes, ils cherchent à nous embrouiller. »

« Les avenants sont plus simples avec la régie car en DSP les incidences financières sont bloquantes, ils essaient toujours de récupérer un peu plus, c'est le système du BTP » (des fonctionnaires)

Quelques AO ayant une ligne de conduite très ferme ne semblent pas redouter le problème :

« Quand le groupe va vouloir négocier un avenant, il attaque à tous les niveaux : local, régional, national, si les élus ne suivent pas le dossier ils risquent alors de donner raison au délégataire, à l'inverse ils ne se laisseront pas endormir par le fournisseur. Chez nous le groupe sait que ce n'est pas la peine de venir pleurer. » (un responsable territorial)

Avec son opérateur interne c'est plus simple car :

- Le circuit de décision est très court et la mise en œuvre très rapide :

« La régie est un outil de gestion très souple : les décisions des élus sont mise en œuvre le lendemain matin, ils ont une maîtrise totale de l'outil de production. » (un directeur territorial)

- Il ne dispose d'aucune liberté contractuelle :

« Avec son opérateur interne, l'AO passe en quelque sorte un contrat avec elle-même même si ce sont deux personnes morales différentes, elle ne souffre donc pas de schizophrénie entre ses intérêts et ceux de son opérateur. ce n'est qu'un exercice intellectuel qui pourrait se ramener à : comme toi, c'est moi, on ne va pas faire semblant, je te dis ce que tu dois faire. » (un avocat)

- Enfin, l'AO a une absence de défiance à son égard, elle sait qu'il cherche juste à équilibrer ses comptes sans avoir à faire remonter des bénéfices à sa maison mère.

Qui plus est, on entend souvent dire que **l'intérêt de l'opérateur interne réside dans un formalisme réduit** et donc permet une facilité de gestion du contrat que l'on peut modifier comme on veut, quitte à régulariser plus tard. Cette facilité se pratique mais ne repose sur aucun texte juridique, certains y voient des inconvénients :

« Elle présente des inconvénients car elle est permise grâce à une confusion des genres entre celui qui décide et celui qui opère puisque c'est le même. » (un dirigeant)

« Ce n'est pas un signe de bonne santé, il vaut mieux des regards extérieurs et croisés avec des contre-pouvoirs. Est-ce la meilleure façon de protéger les intérêts du contribuable ? Est-ce qu'il n'y a pas un danger que les élus, exposés en première ligne, recevant toutes les demandes de dessertes particulières, vont pouvoir maîtriser les coûts ? (un dirigeant)

En effet, l'AO n'étant pas obligée à la négociation, cela peut pousser les élus à accepter plus facilement des demandes de modifications d'offre car « le délégataire ne fait plus écran protecteur, les élus étant alors en deuxième rideau avec un rôle de médiateur et non en première ligne. » (un délégataire)

3.3.2.2 Comment vont se négocier les inévitables réductions d'offre à venir ?

Les années fastes où bus, tramways et métros passaient toujours plus souvent et s'étendaient loin des centres-villes semblent révolues: professionnels et associations d'usagers alertent sur une crise du modèle économique des transports urbains, qui risque de faire reculer l'offre. « Pour la première fois dans l'histoire de notre profession, nous entendons les mots réduction de l'offre, diminution de l'amplitude de services, alors que, jusqu'à présent, nous étions plutôt habitués à d'autres termes tels que développement, croissance, ou encore amélioration.

Contraintes par leur budget, certaines collectivités locales n'ont maintenant pas d'autre choix, à défaut d'une évolution des tarifs, que de réduire l'offre, soit en quantité, soit en qualité. » (le président de l'Union des transporteurs publics in communiqué AFP 15 janvier 2015).

Des représentants d'AO confirment le problème :

« Dans le contrat qu'elle signe, l'AO garantit beaucoup de choses à son délégataire alors même qu'elle n'est pas garantie de pouvoir les payer. Elle risque donc de ne pas renouveler le matériel et de réduire l'offre ainsi que les services annexes du genre vélos en libre-service » (un directeur territorial)

Les négociations d'avenants avec les opérateurs privés pour réduction d'offre ne vont pas être faciles car le calcul des incidences sur les coûts de l'entreprise ne peut pas être symétrique à celui d'une augmentation compte tenu des impacts sur les frais généraux ou coûts de structure avec des effets de seuils mal connus, sans parler des conséquences sociales et financières liées à d'éventuels licenciements.

3.3.3 Transparence, contrôle et confiance vont de pair

3.3.3.1 La confiance est plus longue à acquérir qu'à se perdre.

On en a eu la preuve avec les épisodes à rebonds de la fusion Veolia-Transdev (s'étalant de 2009 à 2013) qui ont fait beaucoup de mal :

« Les collectivités locale ont eu l'impression de se faire balloter, il y a eu des jeux bizarres qui ont miné la confiance or la DSP ne peut fonctionner qu'avec la confiance » (un dirigeant), *« les équipes n'étaient plus dans le coup... »* (un élu).

Pour d'évidentes raisons, les opérateurs de transport sont tous en recherche de rapports de confiance avec les élus et techniciens de l'AO. Ils savent qu'elle sera le fruit d'un long processus, de préférence sans faute car certaines ne pardonnent pas :

« La confiance ça ne se décrète pas, ça se construit, ça s'instaure, ça met du temps, ça se casse vite, ça se reconstruit difficilement, ça se construit dans la durée. Il faut pouvoir à tout moment mettre à plat les zones d'ombre tout de suite sans qu'il n'y ait d'arrière-pensées pour savoir qui cache quoi. Dans ce cas, je donne tout mais si je suis sur la défensive, je vais prendre un bouclier et moins donner. C'est tout un climat à entretenir en permanence aussi bien en interne qu'en externe quel que soit le type d'entreprise et de contrat » (un dirigeant d'entreprise).

Cette confiance suppose la transparence qui, sans contrôle, n'a pas de sens. Un directeur transport d'une AO nous avoue que *« les relations de confiance sont sans doute allées trop*

loin». Euphémisme pour parler d'une confiance aveugle qui relève en fait du laxisme de la part de l'AO dans l'exercice de ses obligations de contrôle. Si l'opérateur a pu passer quelques années tranquilles, le retour de manivelle s'est fait sentir lors du renouvellement du contrat avec « *une convention pointue pour obliger le délégataire à fournir des infos qu'ils ne voudraient pas donner. La transparence est proportionnelle au poids du contrat, plus il est minutieux, plus cela oblige à fournir les informations. On a écrit des dizaines d'annexes sur infos à fournir et maintenant on passe son temps à suivre la relation contractuelle* ». (un directeur territorial)

3.3.3.2 Ne tombe-t-on pas alors dans l'excès inverse après avoir été défaillant dans le contrôle? La transparence sans contrôle n'existe pas vraiment

La confiance n'exclut pas le contrôle, au contraire il la renforce.

3.3.3.2.1 LE PRINCIPE DU CONTROLE DES OPERATEURS PAR L'AO : IL EST OBLIGATOIRE ET N'EST PAS CONTESTE

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat « Compagnie PLM et autres » de 1930, c'est clair : « *le concessionnaire gère, l'administration contrôle* » avec un pouvoir de contrôle étendu de cette dernière sur l'organisation et le fonctionnement du service délégué, elle en a même le devoir.

C'est en effet une obligation que de prévoir des « *clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds* » engagés par la personne publique dans les contrats, y compris les marchés. Les clauses relatives au contrôle concernent aussi bien aux entreprises privées que publiques⁸⁴. Reste à ce qu'elles soient appliquées

Les AO se plaignent souvent de ne pas toujours savoir ce qu'elles paient à leur délégataire privé et pourtant elles ont accès légalement à tous les documents comptables et techniques de leur délégataire, voire des titulaires de marchés publics, à tout moment.

Avec un opérateur interne, l'accès aux informations de tous ordres est censé aller de soi et la transparence est en principe totale si l'AO s'en donne les moyens puisque : « *on est aux manettes, tout est contrôlable à 100%, poste par poste et à tout moment* », (un responsable transport). Qui plus est, l'AO doit pouvoir exercer un contrôle analogue à celui qu'elle a sur ses propres services.

Avec un opérateur privé, en principe tout est contrôlable aussi à tout moment par l'AO qui dispose du droit d'accès aux documents techniques et financiers de l'opérateur privé. C'est confirmé aussi bien par un élu que par des délégataires mais est-ce généralisable ?

« *Il existe une transparence totale de notre délégataire avec son AO qui a accès à tout et elle use de son droit. Ils râlent mais doivent faire avec.* » (un élu)

« *Les AO peuvent nous mettre à poil quand elles veulent* ». (un délégataire)

⁸⁴ « *Tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique est assorti, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique.* » Article L1221-6 du code des transports (depuis la LOTI)

«Il y a toujours un membre de la famille qui travaille à l'AO, **on ne peut pas se permettre de cacher quoi que ce soit** sinon le directeur risque sa place et le groupe s'il perd la confiance de son AO risque de ne pas renouveler le contrat tandis que la transparence a ceci de bon c'est que tu te sens à l'aise surtout si tu fais bien le boulot, en régie c'est bien plus opaque, on est collègue avec le responsable transport et on peut l'envoyer promener. ». (un délégué)

Pour assurer la transparence, il faut que l'AO anticipe et s'assure que les documents financiers figurant dans le contrat soient les mêmes que ceux demandés pour l'offre remise en cas de mise en concurrence et soient comparables à ceux remis au cours de la vie du contrat. Dans tous les cas, il faudrait prévoir que l'opérateur public ou privé remette chaque année dans son rapport d'activité :

- **une grille de décomposition des coûts détaillée par fonction** (comptabilité analytique) permettant de suivre l'évolution des coûts unitaires,
- **ses comptes de résultats** (comptabilité générale) pour disposer d'une vue d'ensemble de la marche de l'entreprise et s'assurer de sa viabilité.

En effet, le rapport du délégué ne comprend généralement pas la comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts unitaires et de vérifier les coûts poste par poste et encore moins les transferts de poste. Pourtant la connaissance des coûts unitaires est indispensable :

- Avant de lancer la procédure d'appel d'offres pour une bonne connaissance de l'existant et des marges de manœuvre,
- Ensuite pour l'analyse des offres et une négociation au plus juste,
- Au cours de la vie du contrat pour suivre leur évolution.

En application des dispositions du ROSP, ces documents doivent permettre aux AO de s'assurer que :

- Elles obtiennent bien « le meilleur service au moindre coût » et que le bénéfice est raisonnable (et sans surcompensation dans le cas d'un opérateur interne),
- L'efficacité (résultats / objectifs) et l'efficience (résultats / moyens) de ses opérateurs progresse
- A partir d'une comparaison régulière des performances de son réseau avec un échantillon d'autres réseaux exploités qu'il n'apparaît pas de dérives. L'analyse permettra en même temps de **challenger les modes de gestion** directe et déléguée à travers un échantillon d'opérateurs publics et privés.

Le contrat qui lie l'opérateur à son AO doit obligatoirement comprendre des engagements financiers de dépenses et de recettes et des incitations à l'amélioration des performances du niveau de qualité de service qui soient du même ordre que celles d'une entreprise moyenne ayant une « *gestion efficace et efficiente* », étalonnée à partir d'un échantillon d'entreprises représentatif ⁸⁵ (donc des prix du marché).

⁸⁵ A cette entreprise moyenne seraient associés des coûts moyens qui pourraient servir de prix référence ce que ne semble pas souhaiter pas l'Autorité de la Concurrence...

« Sans ces engagements et donc sans risques, l'opérateur pourrait se contenter d'une gestion pépère et le challenge avec d'autres opérateurs n'aurait pas de sens ». (un avocat).

La Commission a prévu trois dispositions pour permettre ces comparaisons en toute transparence :

- Une information préalable : publication d'un avis de pré-information au JOUE un an à l'avance pour faire connaître son intention d'attribuer directement un contrat ou de lancer une procédure de mise en concurrence. Cela permet ainsi aux parties intéressées de poser des questions bien avant l'attribution du marché. A la demande de toute partie intéressée, l'AO lui communique **les motifs de l'attribution directe d'un contrat de service public**⁸⁶.
- Une base statistique : pour la publication des avis, obligation d'utiliser des modèles de formulaires conçus par les services de la Commission pour « **permettre de produire des statistiques utiles sur la procédure d'attribution des contrats de service public et donc sur la mise en œuvre effective du ROSP**⁸⁷ ».
- La mise à disposition sur un site web national de données fiables (tenu par le GART ou le Ministère des transports)⁸⁸.

Mais où trouver de telles statistiques ? Nous avons vu (cf. §1.2.2 supra) les limites de ces préconisations avec l'absence d'un observatoire national sur les transports publics. Les départements qui ont opérateur interne n'ont pas ce problème car ses données leur donne la possibilité de comparer les coûts unitaires de cet opérateur avec ceux des autres transporteurs tels qu'ils résultent des appels d'offres et des contrôles financiers réguliers.

On pourrait penser qu'en prévoyant des indicateurs de performance pour rendre comparables les modes de gestion, ce serait facile. L'analyse des statistiques de la plaquette UTP et le cas d'école (voir infra § 4.7) montrent que ce n'est pas le cas et le rapport de l'IGD sur le sujet non plus⁸⁹.

N'oublions pas que toutes ces dispositions sont applicables depuis 2009, en particulier pour les opérateurs internes mais combien d'AO et d'organisations professionnelles peuvent prétendre mettre en application ces dispositions du ROSP ?

3.3.3.2.2 L'ORGANISATION DU CONTROLE ET LE RAPPORT D'ACTIVITE

Le contrôle et le suivi doivent être anticipés dès la rédaction du contrat, l'AO doit mettre en place les moyens humains et techniques nécessaires avec les compétences juridiques,

⁸⁶ Cf. § 2.5.3 de la Communication de la Commission sur l'article.7§4 du ROSP

⁸⁷ Cf. § 2.5.2. de la Communication de la Commission sur l'article 7, § 2 et 3 du ROSP

⁸⁸ Ces dispositions sont mentionnées dans le § 2.5.1 in Communication de la Commission sur le ROSP (op. cit.)

⁸⁹ L'IGD et l'AMF en partenariat avec le GART, l'UTP et l'Inrets ont publié un rapport sur « **Les indicateurs de performance des services de transport public** » en mars 2008 mais il s'agit d'indicateurs de qualité de service et non d'indicateurs financiers ou de productivité.

techniques et financières nécessaires pour gérer et suivre la relation avec le « partenaire » de la même façon qu'il soit public ou privé.

- **Le rapport du délégataire**

Le rapport annuel du délégataire ou le rapport d'activité que tout autre opérateur devrait avoir à produire (il suffit de le prévoir dans le contrat) est un élément central pour le suivi du contrat. Le CGCT en traite à l'article L1411-3, issu d'un décret de 2005⁹⁰:

« Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. » Il ne fait donc pas l'objet d'un vote.

Il comprend :

- Les données comptables et les engagements à incidences financières...
- L'analyse de la qualité du service
- Un compte rendu technique et financier. »

Ce document doit faire l'objet d'une analyse approfondie par l'AO et lui servir à établir le « rapport global » prévu par le ROSP⁹¹.

A titre anecdotique, ce type de rapport existait déjà avec la loi VFIL en 1913 :

<p>ART. 45. — Un état provisoire des recettes brutes de l'exploitation est remis tous les trois mois au préfet.</p> <p>Le compte rendu détaillé des résultats de l'exploitation, comprenant les dépenses d'établissement et d'exploitation et les recettes brutes, est remis tous les ans au préfet ou au maire, suivant le cas, et au ministre des Travaux publics.</p> <p>Ce compte rendu est publié s'il y a lieu.</p> <p>Le modèle des documents à fournir est arrêté par le ministre des Travaux publics.</p>

- **Le rapport de la régie**

Les régies sont elles aussi tenues de présenter un rapport, quel que soit le type de contrat passé avec sa collectivité de rattachement dont le contenu, est détaillé à l'article R. 2221-50 du CGCT⁹².

⁹⁰ Décret n°2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local

⁹¹ D'expérience ces rapports sont de mieux en mieux faits même si la quantité (2 000 pages au SYTRAL) ne fait pas obligatoirement la qualité. Mais combien d'AO les analysent vraiment ?

⁹² Décret no 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales

« En fin d'exercice et après inventaire, le directeur fait établir le compte financier par le comptable. Ce document est présenté au conseil d'administration en annexe à un rapport du directeur donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie au cours du dernier exercice et indiquant les mesures qu'il convient de prendre pour :

- 1. Abaisser les prix de revient*
- 2. Accroître la productivité*
- 3. Donner plus de satisfaction aux usagers*
- 4. D'une manière générale, maintenir l'exploitation de la régie au niveau du progrès technique en modernisant les installations et l'organisation. »*

Le contenu de ce rapport, bien que défini en 2001, donc bien avant le ROSP, est en parfaite cohérence avec ce dernier qui préconise le suivi de l'efficacité de la gestion des opérateurs. Combien de régies présentent chaque année ce rapport en bonne et due forme ?

Pour assurer le contrôle de ses opérateurs, les diligences normales des services techniques d'une AO consistent à :

- Prendre connaissance et analyser les tableaux de bord mensuels ou trimestriels que doit fournir l'exploitant,
- S'assurer que les prestations sont bien réalisées dans les conditions prévues tout au long de l'exercice,
- Prendre connaissance et analyser le rapport du délégataire,
- S'informer sur les résultats des différentes certifications (Afnor, Iso) si elles sont prévues.

L'analyse de ces différentes informations doit permettre de détecter des anomalies « apparentes » et de déclencher le cas échéant des analyses plus approfondies. En effet, plutôt que de faire des contrôles « tous azimuts et exhaustifs », il vaut mieux des contrôles ciblés (supervision) qui doivent permettre d'avoir une bonne appréhension de l'exploitation.

- **Les audits**

Ils peuvent venir en complément des contrôles effectués par les services de la collectivité et les orientations données en fonction des résultats, des analyses effectuées sur les documents, voire sur le terrain.

Ces audits sont souvent vus comme des contrôles financiers mais ils peuvent également porter sur les autres éléments de l'exploitation et réalisés par des « hommes de l'art » : l'exploitation, la maintenance des matériels et installations, le commercial, les outils informatiques, etc.

De simples diagnostics financiers sont de plus en plus demandés avant le renouvellement des contrats, c'est judicieux pour repérer les marges de manœuvre éventuelles. Par contre, **le recours aux audits financiers est très peu pratiqué**, on en compterait moins d'une dizaine par an dans les réseaux de TU et encore moins en TNU⁹³. Citons l'exemple de Montpellier qui cherchait en juin 2014 une AMO qui s'interrogeait sur les points forts et faibles de son

⁹³ Signalons quelques exemples récents de demande d'audits complets par des AO voulant suivre leur(s) opérateur(s) de façon efficaces : les audits menés par Montpellier, Toulon et le Loiret.

contrat, les marges de manœuvre afin de proposer les modalités d'optimisation des charges d'exploitation et demandait une analyse complète en traitant les points suivants :

- Analyse de la performance d'exploitation du réseau,
- Analyse de l'organisation et des moyens mis en place par le délégataire,
- Analyse de l'organisation de la relation clientèle,
- Analyse de l'organisation de la maintenance et du GER de l'exploitant,
- Analyse financière du contrat,
- Appréciation de la politique tarifaire,

Il s'agit d'une analyse globale et non d'une seule analyse financière qui, non couplée à une expertise des unités d'œuvre perdrait une grande part de son intérêt.

Il va de soi que le contrôle est plus facile en TU avec maintenant presque partout des **sociétés dédiées** que dans les TNU où les entreprises sont multiactivité ce qui pose entre autres la question de la répartition des frais généraux entre les activités qui peut se résoudre avec la définition contractuelle de clés de en début de contrat et permanence de la méthode.

- **La pratique des commissaires aux comptes (CAC) par sondage**

Les collectivités pourraient s'inspirer des méthodes mises en place par les CAC pour réaliser leur mission d'avis sur les comptes de l'entreprise. Pour citer quelques exemples :

- L'identification et l'évaluation des **risques d'anomalies significatives** (rechercher la conformité de l'évolution de certaines charges par rapport à la production : carburant, pneumatiques, masse salariale des conducteurs...),
- L'identification **des opérations ou des événements inhabituels** (évolution significative de postes de charges d'une année sur l'autre, en neutralisant l'indexation propre à ces postes),
- L'analyse des **risques sur les comptes** pris dans leur ensemble, dont le risque sur les parties liées (production et charges), le risque sur la continuité d'exploitation (bonne césure entre deux exercices), le risque de fraude (audit des procédures de gestion des titres, de leur vente et des encaissements...).

Les approches sont très normées et codifiées. Les contrôles sont réalisés **par sondage** sur des éléments choisis de manière aléatoire. Grâce à des tables de contrôles issues d'études statistiques, on peut avoir jusqu'à 90 % de sécurité avec 10 % d'éléments contrôlés. Le CAC n'a pas à vérifier l'exhaustivité des comptes annuels, ni à y rechercher toutes les inexactitudes ou irrégularités. Son objectif est d'obtenir une assurance raisonnable que les comptes audités sont réguliers et sincères.

Aux contrôles effectués par les AO s'ajoutent ceux de la CRC.

- **Les contrôles de la Chambre régionale des comptes (CRC)**

Dans le principe, ils concernent aussi bien les opérateurs publics que privés mais dans la pratique les comptes et conventions de DSP sont rarement pour ne pas dire jamais examinés par les CRC.

- **La vérification des comptes**

En application de l'article L. 211-4 du Code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes peut procéder à la vérification des comptes des établissements, sociétés,

groupements et organismes, **quel que soit leur statut juridique**, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros (donc les régies, les SEM et les SPL)

Article L211-8 : « *La chambre régionale des comptes peut également dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante vérifier auprès des **déléataires** de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégante.* »

- **Le contrôle de gestion**

L'article L.211-8 du Code des juridictions financières habilite les chambres régionales des comptes à examiner la gestion des collectivités territoriales **et de leurs établissements publics** (donc les régies EPIC) Elles peuvent également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale.

L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. Il s'agit de contrôles de forme (notamment sur la comptabilité, la régularité de la réalisation des budgets, des paiements et leurs justificatifs, des mouvements de fonds..), l'opportunité de ces objectifs ne pouvant pas faire l'objet d'observations.

- **Le contrôle des conventions de DSP**

Les conventions (avant leur signature par exemple) peuvent être transmises par le Préfet à la CRC pour examen dans un délai d'un mois à compter de sa saisine (article L1411-18 du CGCT).

3.3.3.2.3 L'EXERCICE DU CONTROLE

Rappelons la nécessité pour l'AO d'exercer un contrôle effectif de ses opérateurs. Dans sa Communication sur le ROSP, la Commission précise (§2.4.2) qu'**un contrôle a posteriori doit être fait, régulièrement pendant la durée du contrat**, pour garantir que les paiements compensatoires annuels n'excèdent pas les coûts nets réels de la fourniture du service public « *afin de détecter à un stade précoce les situations manifestes de surcompensation et d'éviter qu'elles ne se développent* ». L'AO a obligation de publier une fois par an un « **rapport global** » c'est-à-dire exhaustif sur l'ensemble des contrats de service public qu'elle a attribués⁹⁴, afin de permettre **le contrôle et l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et du financement du réseau de transport public**.

Dans les filiales de groupe, la notion de contrôle est fort présente :

« Dans les réseaux, on est contrôlé 3 fois : par l'AO ou ses consultants, par le CE qui missionne un cabinet et par le siège » (un déléataire)

Mais quand est-il du côté des AO ?

« Le problème avec les D.S.P., c'est que la compétence je ne l'exerce pas, je la délègue et l'AO ne garde même pas le peu de compétence qu'il lui faudrait pour être

⁹⁴ « *Chaque autorité compétente rend public, une fois par an, un rapport global sur les obligations de service public relevant de sa compétence, les opérateurs de service public retenus ainsi que les compensations et les droits exclusifs qui leur sont octroyés en contrepartie* » (art.7).

capable justement de déléguer, de contrôler, de surveiller, de compter, etc. C'est ça, la réalité des autorités organisatrices, bien souvent ! » (un VP transport)

Le propos est pessimiste, nous avons vu que les services des AO s'étaient professionnalisés. Cela ne suffit pas, c'est sans doute faute d'avoir exercé ses prérogatives de contrôle qu'un élu pense carrément que : « *Les groupes se sont gavés, les élus ont mis du temps à s'en apercevoir* ». Un autre élu considère que, dans ce genre de situation, l'AO ne peut s'en prendre qu'à elle-même :

« On peut tout avoir y compris sur les comptes, à nous d'assurer les moyens de contrôle, de faire des audits et des vérifications et de croiser les informations, de vérifier que les choses se passent comme on l'espère ».

Il faut dire que les AO se servent très modérément du pouvoir d'investigation qu'elles ont, grâce aux rapports d'activité que fournissent les opérateurs, aux reportings en tous genres, mensuels et annuels, grâce aussi à la possibilité de commanditer des audits. Du coup, les privés réfutent l'argument de la nécessité d'avoir une entreprise publique pour avoir de la transparence :

« Ce qui compte c'est l'expertise de la collectivité car elle a les mêmes effets quel que soit le mode de gestion, ce dernier n'est donc pas discriminant. » (un dirigeant)

Les AO disposent de plusieurs outils de suivi de l'activité de leurs opérateurs pouvant ainsi:

- Avoir accès à la main courante des anomalies de services,
- Disposer d'un poste déporté de SAEIV et suivre la géolocalisation des véhicules,
- Avoir connaissance, en temps réel ou différé, des tours ou des arrêts sautés
- Etre informées des alertes SMS de l'opérateur aux clients.

La pratique montre qu'il ne suffit cependant pas de disposer de l'outil, les AO ne se servent que peu des SAE car d'une part, elles ne mettent pas les moyens humains, voire informatiques nécessaires, d'autre part, ils sont loin d'être toujours fiables (bus perdus, problèmes de transmission...) ce qui rend l'analyse statistique difficile (suppression des cas douteux, des retards normaux, etc.). Quant à la connaissance systématique des unités d'œuvre, elle suppose que les outils de collecte soient interfacés avec les outils de reporting ce qui n'est pas forcément le cas.

Nous ne traiterons pas ici des procédures de contrôle de la bonne exécution des services et de la qualité de service si ce n'est pour souligner que certains n'en voient pas la nécessité :

« Il n'y a pas de principe de contrôle arrêté sauf des contrôles aléatoires. Le contrôle systématique n'est de toutes façons que rarement pratiqué ailleurs, c'est souvent une menace pas mise à exécution, Il existe suffisamment de moyens de vérification, de sources d'information par le public pour savoir s'il y a des défaillances majeures dans l'exécution du service. Je ne sais pas comment dans la durée un exploitant quel qu'il soit pourrait cacher qu'il n'exécute pas des services ou qu'ils ne sont pas faits au bon endroit. Cela dépasserait l'entendement. Rien n'empêche l'AO de demander un audit à tout moment ». (un opérateur public)

Ce point de vue n'est pas partagé par toutes les AO car certaines, sur les grands réseaux, consacrent plusieurs centaines de milliers d'euros avec une dizaine de clients-mystère chaque jour sur le terrain.

On croirait quand même plus facilement un directeur de filiale de groupe quand il nous dit :

« *Quand on a droit à des audits marketing croisés des réseaux, monté comme une opération commando sur le terrain par une équipe de marketeurs d'autres réseaux du groupe, on s'en prend plein la gueule mais au moins cela permet de se positionner, de savoir où on est mauvais.* » (un dirigeant de filiale de groupe)

- **Dispositions particulières au contrôle des régies**

Elles sont tout d'abord contrôlées par leur autorité de tutelle, la collectivité intervenant à deux niveaux :

- **une tutelle institutionnelle et financière** assurée généralement par la direction financière de la collectivité
- **une tutelle technique** (Autorité Organisatrice) assurée par le service ou la direction en charge des transports.

Les délibérations et actes de la régie sont soumis au contrôle de la légalité exercé par le représentant de l'Etat (Préfecture).

L'agent comptable et ses comptes sont soumis au contrôle de l'Inspection des finances et du Trésorier payeur.

Contrairement aux entreprises privées, les régies ne sont pas soumises, comme les entreprises privées, à l'obligation de publier leurs comptes au Greffe des tribunaux de commerce qui sont consultables et communicables, ils sont donc plus difficilement consultables. Ils font l'objet de toute une procédure :

- Approbation du budget par l'assemblée délibérante. Eventuellement la CCSPL, pour avis, pas obligatoire et sans vote (art L1413-1 du CGCT),
- Les comptes sont présentés au conseil d'administration après avis de la Trésorerie générale sur la validité comptable ce qui permet un premier contrôle par les représentants de la collectivité de rattachement,
- Ils sont ensuite envoyés au Trésor Public avant le 30 septembre de l'année suivante. (Les exercices vont obligatoirement du 1^{er} janvier au 31 décembre).
- Ces comptes sont ensuite examinés par l'autorité de tutelle et son président présente à l'Assemblée délibérante, un « **rapport spécial** » sur de l'activité et du financement des différents SPIC de la collectivité et des organismes qui dépendent de celui-ci (satellites dont les Régies) qui donne lieu à un débat mais pas à un vote (art. L3121-21 du CGCT).
- Les comptes sont publiés dans les recueils administratifs des actes de la collectivité de rattachement

- **Le contrôle selon le mode de gestion**

Si l'on en croit le rapport Barbusiaux (*op.cit*), **le contrôle sur l'exécution du service et sur sa qualité est généralement plus fort lorsque la gestion est externalisée** bien que la

collectivité ait en principe un pouvoir d'action plus direct lorsqu'elle assure elle-même la gestion :

« Le contrôle serait d'une intensité généralement plus forte en cas de gestion déléguée qu'en cas de gestion directe. Dans ce dernier cas, les fonctions d'autorité organisatrice et de régulateur d'une part, d'opérateur d'autre part, ne sont pas dissociées, contrairement à ce qui se passe en cas de gestion déléguée. Cette situation est moins propice à l'exercice d'un contrôle effectif.

Dans l'hypothèse où le service rendu n'est pas conforme, la gestion déléguée peut, aux termes du contrat, subir des pénalités, alors qu'une telle sanction n'aurait guère de sens en cas de gestion directe.

Cette analyse des différenciations conduit à conclure que les règles de transparence et de contrôle, ainsi que les conditions pratiques de leur mise en œuvre sont très différentes en cas de gestion déléguée et en cas de gestion directe »

Ce texte date de 2005. Cela a été sûrement été vrai pendant longtemps mais on peut penser que les choses ont changé ou sont en train de changer. Actuellement de nombreuses AO (surtout en interurbain) s'efforcent de traiter de la même façon leur opérateur interne que les opérateurs privés en les soumettant aux mêmes contrôles (souvent par un prestataire extérieur). Il n'en reste pas moins vrai que :

« La nature du contrôle de l'opérateur interne sera différente, la proximité fait que la collectivité aura plus d'informations plus facilement et elle pourra corriger plus vite mais cette proximité fera en même temps qu'elle aura plus de difficultés à jouer le rôle de censeur. » (un fonctionnaire)

3.3.4 De l'asymétrie des acteurs

C'est bien connu, les marchés avec asymétrie de l'information entre les parties prenantes fonctionnent mal. Dans les transports publics de voyageurs, c'est souvent le cas ce qui peut expliquer certains dysfonctionnements dans les relations contractuelles qui font qu'elles ne sont pas harmonieuses :

- D'un côté, l'élaboration des contrats en marché relève de l'acte administratif unilatéral de la puissance publique. Les appels d'offre ouverts sont obligatoires s'ils sont lancés par les AO, les pièces du DCE ne sont alors pas modifiables et les variantes généralement refusées. Il en va de même en DSP dans lesquelles la consistance des services est figée et désormais il ne reste pas ou peu de marge de négociation sur les clauses du contrat, en dehors de la discussion du prix .
- D'un autre côté, les opérateurs ne sont pas toujours transparents dans les informations qu'ils transmettent à leur AO. Des informations peuvent être partielles et nécessiter des demandes d'explications auxquelles les opérateurs répondent de façon plus ou moins zélée.

Il peut s'ensuivre un climat de défiance entre les parties. Seule la concertation, selon des modalités à définir, peut résoudre la question. Le travail en commun entre les parties sur le terrain et des réunions à intervalle régulier sont sûrement une des meilleures solutions.

3.3.5 Les AO ne respectent pas toujours les dispositions contractuelles ou en imposent qui ne sont pas équilibrées

« Pour avoir une relation saine avec son opérateur, l'AO doit être honnête » (un directeur territorial)

Là encore le principe est satisfaisant mais la réalité est parfois différente. Plusieurs délégataires se plaignent d'avoir à assumer seuls de nombreuses modifications fiscales, réglementaires, environnementales ou des non-indexations de tarifs sans contrepartie de la part des AO ce qui pèse sur leur prise de risques et peut contribuer à un déséquilibre des contrats et à une détérioration des relations. Quelques exemples :

- Quand le taux de TVA sur les recettes est passé en 2011 de 5,5% à 7% puis à 10% en 2014, bon nombre d'opérateurs ont supporté seuls ces variations, sans réajustement de la part de leurs AO,
- Certains contrats prévoient que la formule d'indexation porte sur la contribution financière forfaitaire (CFF) ce qui suppose que les tarifs évoluent dans les mêmes proportions que les dépenses que l'AO dédommage l'opérateur pour préserver l'équilibre du contrat. Certaines AO ne le font pas,
- Dans de nombreux cas, le jeu de cette même formule d'indexation des coûts se fait sur la base des indices de l'année n-1 ce qui revient à faire perdre une année d'indexation à l'opérateur, sans parler du sous-calibrage de certains indices évoluant plus vite que les autres,
- En l'an 2000, un décret du ministre des finances (L. Fabius) impose une partie fixe de 12,5% dans les marchés publics ce qui n'est pas réaliste pour le transport public qui ne peut réaliser de tels gains de productivité chaque année. Cette disposition a été abrogée en 2006 mais ce taux a été maintenu dans certains contrats⁹⁵. On pourrait rétorquer que dans la mesure où la formule d'indexation figure dans le projet de contrat inclut dans le DCE, le candidat peut anticiper ce manque-à-gagner dans son offre de prix mais l'expérience montre que c'est loin d'être toujours le cas compte tenu de la prédominance du critère prix dans le choix du lauréat.
- Il en va de même pour le blocage du jeu de l'indice salaire à celui de l'indice général des prix à la consommation dont les effets ne sont pas faciles à anticiper.
- Les cas de non prise en compte de l'évolution de la vitesse commerciale (qui se dégrade plus souvent qu'elle ne s'améliore) sont fréquents or ce n'est pas sans incidences sur les coûts de conduite et de roulage. Idem pour le non-respect des clauses d'âge moyen ou maximum des véhicules qui augmentent les coûts de maintenance,
- Enfin dans les TNU, des surcoûts dus à des dispositions réglementaires ne sont pas pris en compte : l'éthylotest anti-démarrage obligatoire sur tous les véhicules à partir

⁹⁵ Un arrêt du Conseil d'Etat n°328803 du 9 décembre 2009 décrète qu'un marché public qui nécessite le recours à une part importante de fournitures dont le prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux doit comporter **une clause de révision de prix sans terme fixe**. C'est le cas du pétrole et donc du gazole mais il ne représente que 10 à 15% du coût total ce qui ne représente pas une part suffisamment importante pour appliquer cette disposition

de 2015 (> 600 € véhicule), les ceintures de sécurité obligatoire sur tous les véhicules à partir de septembre 2015.

- Sans parler de quelques cas de DSP avec une renégociation de marges trop importantes du délégataire allant à l'encontre du principe du forfait de la CFF mais ne pouvant se faire qu'avec l'assentiment du cocontractant.

4. Chapitre IV : Les opérateurs de transport

4.1 Tableau synoptique des différents statuts d'opérateur

Nous avons élaboré un tableau synoptique exhaustif des **caractéristiques juridiques, administratives, sociales, comptables et fiscales** de chaque type d'opérateur public ou privé qui devrait être utile aux AO pour décider du choix du mode de gestion.

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

REGIME JURIDIQUE	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
FORME JURIDIQUE	Société anonyme à capitaux privés, SA, SAS,	Société anonyme à capitaux mixtes SA (7 actionnaires)	Société anonyme à capitaux mixtes SA (par dérogation 2)	Société Anonyme à capitaux mixtes SA (par dérogation 2)	Etablissement public à caractère industriel et	Intégrée dans la collectivité
NATURE JURIDIQUE	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit public	Sans personnalité morale
DOMAINE DE COMPETENCE	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Limites au territoire et aux compétences de ses actionnaires	Limité aux compétences reconnues aux collectivités locales par la LOTI	Limité aux compétences reconnues aux collectivités locales par la LOTI
SPECIALITE DE L'OBJET			La SEMOP est mono-contrat. Elle ne peut exercer que dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public	Elle ne peut exercer que dans le cadre exclusif des contrats passés avec ses actionnaires publics	Possibilité d'exercer des activités complémentaires ou connexes au seul service public de transport	Possibilité d'exercer des activités connexes au seul service public de transport
FILIALISATION	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées exerçant des activités compatibles avec les statuts	Elle ne peut pas créer de filiales, ni prendre des participations dans d'autres sociétés	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées, avec l'accord express des collectivités actionnaires (mais sous conditions) - Circulaire N°COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011.	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées exerçant des activités complémentaires ou connexes	Pas de possibilité n'ayant pas de personnalité morale
TERRITORIALITE	Aucune limite territoriale d'intervention	Aucune limite territoriale d'intervention, après accord exprès de la collectivité actionnaire	Interventions limitées aux territoires de la ou des collectivités actionnaires	Interventions limitées aux territoires de la ou des collectivités actionnaires. Le ROSP indique que la SPL doit exercer ses activités pour le compte exclusif de ses collectivités actionnaires	Interventions limitées au territoire de la collectivité, avec une latitude accordée par la collectivité (règlement intérieur et cahier des charges) d'exercer des activités complémentaires	Interventions limitées au territoire de la collectivité
CREATION	Assemblée Générale des Actionnaires Rédaction des statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité Règlement intérieur (statuts) qui détermine les modalités juridiques et financières de fonctionnement de la Régie	Simple délibération de l'organe délibérant de la collectivité organisatrice.

Source : G. Cortassa et O. Domenach

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

ADMINISTRATION	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
CONSEIL D'ADMINISTRATION	Disposition du Code de commerce en fonction de la nature juridique de la société et des statuts	* Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS) Les élus détiennent plus de la moitié des voix dans les organes délibérants * Le Président et le DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus et actionnaires privés participent * Possibilité de rémunérer les administrateurs par des jetons de présence	* Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS) Les élus détiennent au moins 34% des voix dans les organes délibérants * Le Président et le DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus et actionnaires privés participent * La présidence du CA est de droit confiée à un élu * Possibilité de rémunérer les administrateurs par des jetons de présence	* Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS) Les élus détiennent au moins 34% des voix dans les organes délibérants * Le Président et le DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus et actionnaires privés participent * La présidence du CA est de droit confiée à un élu * Possibilité de rémunérer les administrateurs par des jetons de présence	* Conseil d'Administration avec 9 membres au moins dont : - des représentants de la collectivité qui doivent détenir la majorité - des représentants du personnel (1/3 au maximum) * Elit son Président et nomme le Directeur et l'agent comptable, arrête le budget. * Le Président peut-être une personnalité qualifiée.	* Conseil d'exploitation, l'assemblée communale désigne les membres du conseil d'exploitation sur proposition du Maire * C'est le Maire (ou le Président de la collectivité) qui préside la Régie. Le Directeur est nommé par le Maire
NOMINATION DES ADMINISTRATEURS	Assemblée générale des actionnaires	Assemblée générale des actionnaires	Assemblée générale des actionnaires	Assemblée générale des actionnaires	Nommés par la collectivité de tutelle	Pas d'administrateurs, conseil d'exploitation Possibilité de désigner des personnalités externes compétences
REGLES DE FONCTIONNEMENT	Dispositions du Code de commerce	Dispositions du Code de commerce et du CGCT	Dispositions du Code de commerce et du CGCT également applicables aux SEM et aux SPL et droit des SA	Dispositions du Code de commerce et du CGCT	Statuts et Cahier des charges qui fixe les obligations de la Régie à l'égard des usagers et des tiers	Pas de cahier des charges fixant les droits et devoirs de la collectivité et de la Régie.
DUREE	Conformément aux statuts	Conformément aux statuts	règlement OSP : La durée des contrats de service public est limitée et ne dépasse pas dix ans pour les services d'autobus et d'autocar et 15 ans pour les modes ferroviaires. Possible 50 % de plus si investissement fait par opérateur (art 4.3 OSP)	Conformément aux statuts	Décision unilatérale de la collectivité	Décision unilatérale de la collectivité
CAPITAL	Capital privé à 100 %	Capital avec majorité de la collectivité locale de 51 à 85 % 37 000 € minimum	Capital public compris entre 34 et 85%, avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et avec au moins un actionnaire opérateur économique 37 000 € minimum	Capital à capitaux privés à 100 % et avec deux actionnaires publics 37 000 € minimum	Pas de capital mais dotation initiale de la collectivité, en nature ou espèces	Pas de capital

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

MODALITES DE CONTRÔLE DE L'EXPLOITANT	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
CONTRÔLE EXERCE PAR L'AO	* Contrôle exercé par les services de la collectivité * Si DSP Remise d'un rapport annuel du délégataire examiné par l'assemblée délibérante et la CCSPL à la CCSPL (sans vote)	* Contrôle exercé par les représentants de l'AO au sein du CA et par les services de la collectivité * Si DSP, remise d'un rapport annuel du délégataire examiné par l'assemblée délibérante et la CCSPL (pour avis, pas obligatoire et sans vote) art L1413-1 du CGCT * Présentation, par le Président, à l'Assemblée délibérante, d'un rapport spécial, de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. * Le rapport spécial donne lieu à un débat mais pas à un vote (art.L3121-21 du CGCT)	* Contrôle exercé par les représentants de l'AO au sein du CA et par les services de la collectivité * Si DSP, remise d'un rapport annuel du délégataire examiné par l'assemblée délibérante et la CCSPL (pour avis, pas obligatoire et sans vote) art L1413-1 du CGCT * Présentation, par le Président, à l'Assemblée délibérante, d'un rapport spécial, de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. * Le rapport spécial donne lieu à un débat mais pas à un vote (art.L3121-21 du CGCT)	* Contrôle exercé par les représentants de l'AO au sein du CA et par les services de la collectivité * Si DSP, remise d'un rapport annuel du délégataire examiné par l'assemblée délibérante et la CCSPL (pour avis, pas obligatoire et sans vote) art L1413-1 du CGCT * Présentation, par le Président, à l'Assemblée délibérante, d'un rapport spécial, de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. * Le rapport spécial donne lieu à un débat mais pas à un vote (art.L3121-21 du CGCT)	* Contrôle exercé par les représentants de l'AO au sein du CA et par les services de la collectivité * Approbation du Budget par l'assemblée délibérante. Eventuellement CCSPL (pour avis, pas obligatoire et sans vote) art L1413-1 du CGCT * Remise d'un rapport d'activité (article R. 2221-50 du CGCT) * Présentation à l'Assemblée délibérante, par le Président d'un rapport spécial, de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. Ce rapport spécial donne lieu à un débat. mais pas à un vote (art.L3121-21 du CGCT)	Contrôle direct de la collectivité
CONTRÔLE DE LA LEGALITE		La SEM est tenue de transmettre au représentant de l'Etat les délibérations de l'assemblée générale et du conseil d'administration, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes,	La SEMOP est tenue de transmettre au représentant de l'Etat les délibérations de l'assemblée générale et du conseil d'administration, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes, article L. 1524-1 du CGCT.	La SPL est tenue de transmettre au représentant de l'Etat les délibérations de l'assemblée générale et du conseil d'administration, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes, article L. 1524-1 du CGCT.	Contrôle de la légalité exercé par le représentant de l'Etat sur les délibérations et actes de la Régie	Comme un service de la collectivité
CONTRÔLE DE LA CRC	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge des	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge des	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge des comptes)	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge des comptes)	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge des	Soumise au contrôle de la CRC (contrôle de la gestion, contrôle des actes budgétaires, juge
CONTRÔLE DES COMPTES	Commissaire aux comptes avec suppléant nommé par le Conseil d'Administration	Commissaire aux comptes avec suppléant nommé par le Conseil d'Administration	Commissaire aux comptes avec suppléant nommé par le conseil d'administration	Commissaire aux comptes avec suppléant nommé par le Conseil d'Administration	L'agent comptable (spécial) est soumis au contrôle de l'inspection générale des finances et du TPG	Pas d'agent comptable spécial, c'est le représentant du Trésor (naveur) de la collectivité
RESPONSABILITE	Civile et Pénale : le conseil d'administration et le Directeur avec mandat social	* Protection spécifique des élus : la responsabilité incombe à la collectivité et non à l'élu mandataire les élus de sont pas considérés comme des entrepreneurs de services municipaux (pas de risque d'inéligibilité) * Protection contre la prise illégale d'intérêt (art L.1524-5 du CGCT)	* Protection spécifique des élus : la responsabilité incombe à la collectivité et non à l'élu mandataire les élus de sont pas considérés comme des entrepreneurs de services municipaux (pas de risque d'inéligibilité) * Protection contre la prise illégale d'intérêt (art L.1524-5 du CGCT)	* Protection spécifique des élus : la responsabilité incombe à la collectivité et non à l'élu mandataire les élus de sont pas considérés comme des entrepreneurs de services municipaux (pas de risque d'inéligibilité) * Protection contre la prise illégale d'intérêt (art L.1524-5 du CGCT)	Civile et Pénale : le conseil d'administration et le Directeur	Civile et Pénale : la collectivité locale

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

STATUT DU PERSONNEL	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
SITUATION INDIVIDUELLE DU PERSONNEL	Statut de droit privé	* Statut de droit privé * Possibilité de mise à disposition (sous conditions) de personnel territorial	* Statut de droit privé * Possibilité de mise à disposition (sous conditions) de personnel territorial	* Statut de droit privé * Possibilité de mise à disposition (sous conditions) de personnel territorial	Statut de droit privé à l'exception du directeur et de l'agent comptable qui ont la qualité d'agents publics * Possibilité de mise à disposition (sous conditions) de personnel territorial	Statut de droit public (personnel de la fonction territoriale) ou privé.
RAPPORTS COLLECTIFS	* Application du droit du travail * Application de la Convention Collective Nationale de l'activité (UTP pour l'urbain, CCNTR pour l'interurbain,) * délégués du personnel * comité d'entreprise	* Application du droit du travail * Application de la Convention Collective Nationale de l'activité (UTP pour l'urbain, CCNTR pour l'interurbain,) * délégués du personnel * comité d'entreprise	* Application du droit du travail * Application de la Convention Collective Nationale de l'activité (UTP pour l'urbain, CCNTR pour l'interurbain,) * délégués du personnel * comité d'entreprise	* Application du droit du travail * Application de la Convention Collective Nationale de l'activité (UTP pour l'urbain, CCNTR pour l'interurbain,) * délégués du personnel * comité d'entreprise	* Application du droit du travail * Application de la Convention Collective Nationale de l'activité (UTP pour l'urbain, CCNTR pour l'interurbain, possibilité d'appliquer la VFIL) * délégués du personnel * comité d'entreprise	Suivant le statut public ou privé
REGIME DES MARCHES	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
MISE EN CONCURRENCE POUR LES ACHATS		* Soumise à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics * Pouvoir adjudicateur	* Soumise à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics * Pouvoir adjudicateur	* Soumise à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics * Pouvoir adjudicateur	Application de droit du Code des marchés (Livre III) inclus dans les seuils de la collectivité	Application de droit du Code des marchés (Livre III) inclus dans les seuils de la collectivité
COMMISSION D'APPEL D'OFFRES	Directeur Général	* composée du représentant légal de l'établissement ou son représentant ; * de 2 à 4 membres de l'organe délibérant désignés par celui-ci. * du Directeur Général	* composée du représentant légal de l'établissement ou son représentant ; * de 2 à 4 membres de l'organe délibérant désignés par celui-ci. * du Directeur Général	* composée du représentant légal de l'établissement ou son représentant ; * de 2 à 4 membres de l'organe délibérant désignés par celui-ci. * du Directeur Général	* composée du Directeur de l'établissement avec délégation du CA, qui préside la commission * de membres élus de l'organe délibérant et administrateurs	CAO de la collectivité
TRANSFERT DES BIENS					Transfert possible au bilan de l'EPIC en dotation initiale	Pas de transfert

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

REGIME FINANCIER ET COMPTABLE	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
TRESORERIE	Comptes bancaires classiques	Comptes bancaires classiques	Comptes bancaires classiques	Comptes bancaires classiques	Compte bancaire au Trésor	Intégré dans la collectivité
PLACEMENT DES FONDS	Toutes opérations de placements (compte à	Toutes opérations de placements (compte à	Toutes opérations de placements (compte à terme, Sicav, ...)	Toutes opérations de placements (compte à terme, Sicav, ...)	Pas de possibilité de placement	Intégré dans la collectivité
REGIME COMPTABLE	Plan comptable Général	Plan comptable Général	Plan comptable Général	Plan comptable Général	Plan comptable M43	Plan comptable M43
	Le plan comptable général (PCG) est une réglementation de normalisation comptable en France, édicté par l'Autorité des normes comptables (anciennement Conseil National de la Comptabilité). Le PCG définit les règles comptables applicables aux entreprises domiciliées en France, ainsi que la présentation de leurs comptes financiers, bilans, comptes de résultats, rapports et annexes. Le PCG est aujourd'hui défini par le règlement no 99-03 du comité de la réglementation comptable (CRC)[1], homologué par le ministre du budget.					Nomenclature de la comptabilité publique applicable aux services publics locaux de
MISE EN CONCURRENCE	Mise en concurrence pour l'attribution du contrat conformément procédures applicables aux DSP.	Mise en concurrence pour l'attribution du contrat conformément procédures applicables aux DSP.	Mise en concurrence pour l'attribution du contrat avec un volet gouvernance de la société, conformément aux procédures applicables aux DSP, aux concessions de travaux ou aux marchés publics	Attribution directe sans mise en concurrence	Attribution directe sans mise en concurrence	Attribution directe sans mise en concurrence
TYPE DE CONTRAT	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP	Délégation de Service Public ou Marché Public soumis au ROSP
REGIE DE RECETTES	Suivant le type de contrat mise en place d'une régie de recettes obligatoire si la collectivité est propriétaire des recettes et exploitante au sens fiscal du terme	Suivant le type de contrat mise en place d'une régie de recettes obligatoire si la collectivité est propriétaire des recettes et exploitante au sens fiscal du terme	Suivant le type de contrat mise en place d'une régie de recettes obligatoire si la collectivité est propriétaire des recettes et exploitante au sens fiscal du terme	Suivant le type de contrat mise en place d'une régie de recettes obligatoire si la collectivité est propriétaire des recettes et exploitante au sens fiscal du terme	Pas de régie de recettes, les fonds étant manipulés par un agent public	Pas de régie de recettes, les fonds étant manipulés par un agent public

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

REGIME JURIDIQUE	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
FORME JURIDIQUE	Société anonyme à capitaux privés, SA, SAS,	Société anonyme à capitaux mixtes SA (7 actionnaires)	Société anonyme à capitaux mixtes SA (par dérogation 2)	Société Anonyme à capitaux mixtes SA (par dérogation 2)	Etablissement public à caractère industriel et	Intégrée dans la collectivité
NATURE JURIDIQUE	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit privé	Personnalité morale de droit public	Sans personnalité morale
DOMAINE DE COMPETENCE	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Compétences définies dans l'objet social de l'entreprise inscrites dans les statuts	Limites au territoire et aux compétences de ses actionnaires	Limité aux compétences reconnues aux collectivités locales par la LOTI	Limité aux compétences reconnues aux collectivités locales par la LOTI
SPECIALITE DE L'OBJET			La SEMOP est mono-contrat. Elle ne peut exercer que dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public	Elle ne peut exercer que dans le cadre exclusif des contrats passés avec ses actionnaires publics	Possibilité d'exercer des activités complémentaires ou connexes au seul service public de transport	Possibilité d'exercer des activités connexes au seul service public de transport
FILIALISATION	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées exerçant des activités compatibles avec les statuts	Elle ne peut pas créer de filiales, ni prendre des participations dans d'autres sociétés	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées, avec l'accord express des collectivités actionnaires (mais sous conditions) - Circulaire N°COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011.	Possibilité de prendre des participations financières dans des entreprises publiques ou privées exerçant des activités complémentaires ou connexes	Pas de possibilité n'ayant pas de personnalité morale
TERRITORIALITE	Aucune limite territoriale d'intervention	Aucune limite territoriale d'intervention, après accord exprès de la collectivité actionnaire	Interventions limitées aux territoires de la ou des collectivités actionnaires	Interventions limitées aux territoires de la ou des collectivités actionnaires. Le ROSP indique que la SPL doit exercer ses activités pour le compte exclusif de ses collectivités actionnaires	Interventions limitées au territoire de la collectivité, avec une latitude accordée par la collectivité (règlement intérieur et cahier des charges) d'exercer des activités complémentaires	Interventions limitées au territoire de la collectivité
CREATION	Assemblée Générale des Actionnaires Rédaction des statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité pour la création de la société et pour approuver les statuts	Délibération de la collectivité Règlement intérieur (statuts) qui détermine les modalités juridiques et financières de fonctionnement de la Régie	Simple délibération de l'organe délibérant de la collectivité organisatrice.

Public / privé : les déterminants du choix du mode de gestion

RÉGIME FISCAL	SOCIETE PRIVEE	SEM	SEMOP	SPL	REGIE EPIC	REGIE à simple autonomie financière
IMPOT SUR LES SOCIETES	Assujettie à l'IS dans les conditions de droit commun Aucune exonération n'est prévue	Assujettie à l'IS dans les conditions de droit commun Aucune exonération n'est prévue	Assujettie à l'IS dans les conditions de droit commun Aucune exonération n'est prévue	Assujettie à l'IS dans les conditions de droit commun Aucune exonération n'est prévue	Régies créées par les collectivités publiques (autonomes ou avec personnalité morale). Si elles exercent une activité lucrative (SPIC) elles sont en principe assujetties à l'impôt sur les sociétés. * Exception : article 207, 1-6° CGI exonère les régies de service public qui ont pour objet l'exploitation d'un service public indispensable à la satisfaction des besoins collectifs (dont les transports) * Cette exonération ne peut être étendue aux bénéfices provenant d'opérations accessoires à l'exploitation des services publics.	
T.V.A. pour l'exploitant	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires	* Assujettie à la T.V.A. dans les conditions de droit commun * Possibilité de ne pas facturer avec la TVA mais salaires soumis à la taxe sur les salaires
T.V.A. pour la collectivité	* Assujettie dans les conditions de droit commun * Possibilité de récupération de la TVA si exploitante au sens fiscal du terme et propriétaire des recettes (risque commercial)	* Assujettie dans les conditions de droit commun * Possibilité de récupération de la TVA si exploitante au sens fiscal du terme et propriétaire des recettes (risque commercial)	* Assujettie dans les conditions de droit commun * Possibilité de récupération de la TVA si exploitante au sens fiscal du terme et propriétaire des recettes (risque commercial)	* Assujettie dans les conditions de droit commun * Possibilité de récupération de la TVA si exploitante au sens fiscal du terme et propriétaire des recettes (risque commercial)	* Assujettie dans les conditions de droit commun * Possibilité de récupération de la TVA si exploitante au sens fiscal du terme et propriétaire des recettes (risque commercial)	Assujettie dans les conditions de droit commun
T.V.A. pour la collectivité Redevance d'usage	Assujettie lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux Application au 1er janvier 2014	Assujettie lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux Application au 1er janvier 2014	Assujettie lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux Application au 1er janvier 2014	Assujettie lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux Application au 1er janvier 2014		
CET = CFE + CVAE	Assujettie dans les conditions de droit commun	Assujettie dans les conditions de droit commun				
TAXES FONCIERES	Assujettie dans les conditions de droit commun	Applicable au 1er janvier 2014	Assujettie dans les conditions de droit commun	Assujettie dans les conditions de droit commun	Assujettie dans les conditions de droit commun	Assujettie dans les conditions de droit commun
TAXE D'APPRENTISSAGE	Assujettie dans les conditions de droit commun	Exonération. Art 224 CGI	Exonération. Art 224 CGI			
CICE	L'exploitant est bénéficiaire du CICE * Respect impératif des contrats en cours et règle de non rétroactivité (Note DGCCRF de juillet 2013)	L'exploitant est bénéficiaire du CICE * Respect impératif des contrats en cours et règle de non rétroactivité (Note DGCCRF de juillet 2013)	L'exploitant est bénéficiaire du CICE * Respect impératif des contrats en cours et règle de non rétroactivité (Note DGCCRF de juillet 2013)	L'exploitant est bénéficiaire du CICE * Respect impératif des contrats en cours et règle de non rétroactivité (Note DGCCRF de juillet 2013)	Non bénéficiaire car non soumis à l'IS	

4.2 Les incidences fiscales liées au statut de l'opérateur

Contrairement à une idée largement répandue, **la fiscalité est presque identique quel que soit le statut de l'opérateur public ou privé** (CFE, CVAE, taxe foncière notamment), seules 3 exceptions existent:

- Les régies ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés et donc le personnel ne peut pas bénéficier de la participation aux résultats
- Les régies ne sont pas soumises à la taxe d'apprentissage (0,5% de la masse salariale)
- Les régies ne bénéficient pas du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) appliqué à partir de 2013 dans la mesure où elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés⁹⁶.

Le Conseil de la concurrence a eu à se prononcer sur la fiscalité des régies⁹⁷ et confirme l'égalité de traitement fiscal avec les sociétés privées :

Aux termes de l'article 1654 du code général des impôts : « **Les établissements publics**, les exploitations industrielles ou commerciales de l'État ou des collectivités locales, ... **doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes** de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations ».

Il résulte de ces dispositions ainsi que de celles de l'article 256 B du code général des impôts que **les établissements publics, lorsqu'ils exercent une activité susceptible d'entrer en concurrence avec celle d'entreprises privées**, et notamment lorsqu'ils l'exercent en exécution d'un contrat dont la passation était soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence, sont tenus à **des obligations fiscales comparables** à celles auxquelles sont soumises ces entreprises privées. **Le régime fiscal applicable aux personnes publiques n'est donc pas, par lui-même, de nature à fausser les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence.**

4.3 Les opérateurs internes : régies et entreprises publiques locales

On dénombre actuellement les opérateurs internes suivants (cf. liste en **annexe 2**) :

- 39 régies ou SPL en transport urbain
- 17 régies ou SPL en transport non urbain
- 27 SEM en TU et 3 en TNU

⁹⁶ Cf. annexe 3

⁹⁷ Avis n° 99-A-11 du **Conseil de la concurrence** en date du 9 juin 1999 relatif à une demande d'avis de la chambre professionnelle des transporteurs routiers de l'Isère sur la situation créée par l'octroi d'une aide financière à une régie départementale de transport par un conseil général

4.3.1 Les principes

Rappelons qu'un opérateur interne est « **une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente, exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services** » (article 2 du ROSP)

Le contrôle analogue doit permettre à l'autorité publique ou aux autorités publiques d'influencer les décisions de l'organisme tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes. C'est une relation de quasi-régie avec tous ses actionnaires, y compris minoritaires (qui ont obligatoirement un siège au conseil d'administration), qui est caractérisée par l'absence de marge d'action de l'entité sur le marché pour déterminer par exemple les prestations qu'elle offre, leur contenu et leurs tarifs⁹⁸.

Tous les opérateurs internes ne sont pas des entreprises publiques locales (EPL) selon la définition qu'en donne la Fédération des EPL : les régies sont opérateurs internes (relevant du droit public) mais ne sont pas EPL (sociétés de droit privé) et c'est l'inverse pour les sociétés d'économie mixte (SEM) et les SEMOP. Seules les SPL sont à la fois opérateurs internes et EPL.

Précisons quelques règles générales pour les opérateurs internes.

- **L'attribution directe d'un contrat**

Nous rappelons que les opérateurs internes peuvent faire l'objet d'une attribution directe d'un contrat (acte administratif), d'un marché ou d'une DSP échappant ainsi au droit de la commande publique construit sur un principe simple : tout contrat de la commande publique doit être précédé d'une procédure adéquate de publicité et de mise en concurrence.

- **La mise en concurrence d'un opérateur interne**

En vertu du **principe de réversibilité**, lié à celui de la libre administration des collectivités locales, celles-ci doivent pouvoir modifier leur choix périodiquement, à l'échéance d'un contrat, le ROSP prévoit que l'opérateur interne peut être mis en concurrence auquel cas il peut lui-même participer à des mises en concurrence :

« Un opérateur interne peut participer à des mises en concurrence équitables pendant les deux années qui précèdent le terme du contrat de service public qui lui a été attribué directement, à condition qu'ait été prise une décision définitive visant à soumettre les services de transport de voyageurs faisant l'objet du contrat de l'opérateur interne à une mise en concurrence équitable et que l'opérateur interne n'ait conclu aucun autre contrat de service public attribué directement » (art. 5c du ROSP).

Sous ces conditions, ainsi que l'a précisé le Conseil de la concurrence (arrêt cité supra), les régies peuvent intervenir sous conditions sur le marché concurrentiel en respectant le principe d'égalité entre opérateurs :

« Sous réserve d'une habilitation expresse, l'intervention des régies de transport dans le secteur concurrentiel est possible sous réserves du respect des exigences issues du droit de la concurrence (absence de financement croisé, non utilisation

⁹⁸ Cf. circulaire DGCL n°COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 : le régime juridique des SPL

d'une subvention d'équilibre pour financer des activités commerciales de manière à pratiquer des prix bas peut défavoriser des concurrents, transparence des coûts...).

Par ailleurs, rien ne s'oppose à ce qu'une régie de transport soit attributaire d'un marché public ou d'une DSP si le prix proposé par cet établissement public prend en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation, d'autre part, que cet établissement public n'ait pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public.

- **La sous-traitance**

« Les documents de mise en concurrence et les contrats de service public précisent de manière transparente si, et si oui dans quelle mesure, la sous-traitance peut être envisagée » (art. 4.7 du ROSP). Le règlement permet de stipuler un pourcentage minimal des services de transport en termes de valeur à sous-traiter par l'opérateur, sous certaines conditions :

« L'opérateur interne est tenu d'assurer lui-même la majeure partie du service public de transport de voyageurs » (article 5.e du ROSP).

La Communication interprétative de la Commission sur le ROSP précise qu'un opérateur public **ne peut pas sous-traiter plus de 30%** des services qui lui ont été confiés : « *il semblerait raisonnable de considérer que la sous-traitance de plus d'un tiers des services de transport public devrait être solidement motivée* » (§ 2.2.9)

NB. Les opérateurs privés sont tenus d'effectuer « *une part importante eux-mêmes du service public* » (art. 4.7 du ROSP). Aucune jurisprudence n'a encore défini à quoi correspondait cette part importante.

- **Le périmètre d'intervention**

Les opérateurs internes ne peuvent pas exploiter un service de transport **qu'à l'intérieur du périmètre de compétence de leur(s) collectivité(s) de rattachement**. Ils peuvent participer à des procédures de mise en concurrence tout comme son AO peut le lui interdire :

*« Afin d'assurer des conditions de concurrence équitables, cette faculté de fourniture autonome doit être strictement encadrée... Une autorité compétente fournissant ses propres services de transport ou un opérateur interne ne devraient pas être autorisés à participer à une **procédure de mise en concurrence ne relevant pas du territoire de l'autorité en question**. L'autorité contrôlant l'opérateur interne devrait également avoir la possibilité d'interdire à celui-ci de participer à une procédure de mise en concurrence organisée sur son territoire. » (considérant 18 du ROSP)*

4.3.2 Les régies

L'organisation des régies a été clairement précisée dans le décret n° 85-891 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes codifié :

« Une régie de transports a pour objet d'exploiter des services de transports publics de personnes, qu'ils soient urbains ou routiers non urbains, et, à titre accessoire,

toutes activités de transports ou connexes à celui-ci, effectuées à la demande ou avec l'accord de l'autorité organisatrice ». (art. L1221-7 du Code des transports)

Il existe 2 sortes de régies :

1. **La régie à simple autonomie financière (RAF)** est un service complètement intégré à la collectivité avec une autonomie limitée. Elle n'est pas considérée comme un opérateur interne car elle ne constitue pas une entité juridiquement distincte, l'autorité locale compétente fournissant elle-même le service, toutefois les mêmes règles s'appliquent.

Ses recettes et ses dépenses font l'objet d'un budget annexe à celui de l'autorité organisatrice.

Elle est dotée d'un conseil d'exploitation dont le rôle est résiduel dans la mesure où il ne délibère que sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement ne s'est pas réservée le pouvoir de décision. C'est sans doute la structure dans laquelle les élus ont le plus de pouvoir.

Le directeur est désigné par l'exécutif de l'autorité organisatrice. Il agit dans le cadre des délégations reçues de l'autorité organisatrice (cf. art. R1221-7 du Code des transports)

Les services financiers, d'études et autres (travaux, RH, projets) sont uniques intégrés dans les services de la collectivité. Cela donne la possibilité de mutualiser les services et d'éviter ainsi les doublons et les rivalités qui existent avec les EPIC ou les délégataires privés. Il n'existe pas de distinction entre le donneur d'ordre et l'exécutant puisque c'est le même.

2. **La régie EPIC** qui est un établissement à caractère industriel et commercial (EPIC) est une entreprise publique avec la personnalité morale et juridique. Tout comme une société privée, elle est dotée d'un président élu au sein de son conseil d'administration dans lequel sont présents des représentants élus de la collectivité qui a créé l'EPIC, des représentants du personnel et des personnes qualifiées.

Elle bénéficie d'une dotation financière initiale faisant office de capital et possède donc des fonds propres. Son budget est voté en conseil d'administration, S'il a une existence autonome cela n'empêche pas cet opérateur « *in house* » d'être soumis en théorie à un contrôle analogue à celui d'un service interne de la collectivité.

Le directeur est nommé par le conseil d'administration. Il est responsable de son activité devant le conseil d'administration. Il assiste aux séances de cette assemblée. Outre les pouvoirs qui peuvent lui être délégués par le conseil d'administration, il a autorité sur le personnel, il fixe l'organisation du travail, il prépare le projet de budget et en assure l'exécution, il préside la commission d'appel d'offres. (cf. art. R1221-3 du Code des transports).

Le président de la régie est en général un élu mais pas obligatoirement (la RTM a été présidée par le représentant des usagers à la fin des années 80). Le fait que l'élu président d'une entreprise publique soit partie prenante du jeu politique local peut avoir une influence sur les décisions à prendre et notamment en matière d'arbitrage budgétaire s'il a du poids au sein de sa collectivité

La régie est synonyme de :

« solidité, sécurité avec la possibilité d'être innovante et moteur dans le secteur, y compris socialement. Elle tire la profession par le haut » (un élu, président de régie).

Même si l'on peut constater que c'est vrai dans plusieurs cas, les mauvaises langues disent que c'est possible car cela se fait sans souci de rentabilité de l'entreprise.

Les anciennes régies ont beaucoup évolué ces dernières années :

- A leur tête, on trouve de plus en plus d'**anciens cadres des groupes** donc formés au management et à la gestion financière,
- Les contraintes budgétaires croissantes des collectivités locales les obligent à **la maîtrise des coûts**,
- Les élus semblent **de moins en moins interventionnistes** dans la gestion de l'entreprise, en matière de recrutement du personnel en particulier⁹⁹,
- Les services transport cherchent de plus en plus à **contrôler l'opérateur interne au même titre que les privés**.

Quant aux entreprises publiques récentes, n'ayant pas à supporter le poids de l'histoire, elles résultent a priori d'un vrai choix politique et se doivent d'être exemplaires pour éviter les critiques des opposants politiques et celles du public : *« la régie est l'outil du département, on se doit de montrer l'exemple »*. (un directeur)

Cela n'a pas toujours été le cas :

« Par le passé (surtout dans les années 90, on a assisté à des privatisations de régies parce que les conseils généraux subissaient leur régie et crachaient au bassinnet chaque année un peu plus, non sans leur avoir fait des recommandations pressantes pour des embauches » (un syndicaliste)

Ceci explique pour une bonne part le fait qu'à la fin des années 1980, **plusieurs régies départementales ont été privatisées** : les régies du Rhône, de la Saône et Loire, de la Côte d'Or, de la Charente Maritime, de la Savoie et les VFD transformés en SEM en 2010. Le phénomène a été limité **en urbain** : Nîmes (1985), Béziers (1996), Saint-Malo (2005).

Il faut noter qu'une fois passée en gestion déléguée, les AO ne sont pas depuis revenus à la gestion directe

⁹⁹ A titre d'exemple de ce temps révolu : « Pendant les «années Defferre», les trente-quatre années de règne du maire socialiste, la Régie autonome des transports de la ville de Marseille (RATVM, future RTM, Régie des transports marseillais) fait office de pompe à emplois, de relais clientéliste. Lors des campagnes électorales ou des promenades dominicales, les «hommes de Defferre» arpentent les rues. Quand une dame s'approche et demande: «Et pour mon petit qui ne trouve rien, vous pouvez faire quelque chose?», le scribe note et le «petit» se retrouve quelque temps plus tard à la RATVM ». Source : Libération 4 avril 1996 - extrait de « La marque de Defferre sur les traminots. L'ex-directeur de Plazaola a tenté de briser un système clientéliste ».

4.3.3 Les entreprises publiques locales

Positionnées entre le tout public et le tout privé, les EPL se caractérisent par leur nature d'entreprise commerciale avec une nécessaire participation des collectivités locales à leur capital ainsi que par leur vocation à satisfaire l'intérêt général.

Ce sont des sociétés anonymes régies pour l'essentiel par le Code de commerce. Ce statut est supposé être gage de souplesse, de réactivité et de transparence pour les collectivités locales à la fois actionnaires et clientes.

Selon la Fédération, les EPL présentent des atouts rarement réunis dans d'autres structures :

- Maîtrise des décisions stratégiques par la collectivité,
- Transparence totale dans l'action,
- Une alliance unique entre atouts du privé et valeurs du service public.

4.3.3.1 Les SEM

« Les communes ... peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques, ... pour exploiter les services publics à caractère industriel ou commercial. » (art. L.1521-1 du CGCT)

Ce sont des sociétés parapubliques dont les capitaux appartiennent à la fois au secteur public et au secteur privé. Elles sont apparues avec les décrets-lois Poincaré (1926) autorisent, pour la première fois, les communes à souscrire jusqu'à 40%, au capital de sociétés de construction de logements sociaux et d'exploitation de services publics (transports principalement).

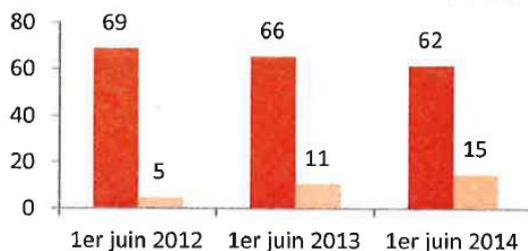
Elles vont se développer dans les transports publics pour développer les réseaux à partir des années 70 avec l'actionnariat de la Caisse des Dépôts au travers de la SCET. monter en puissance à partir de 1983. Ces sociétés sont les seules sociétés de droit privé dont les collectivités locales peuvent être actionnaires sans autorisation du pouvoir central. Elles sont **alignées pour l'essentiel sur le droit des sociétés anonymes**. Après la décentralisation (1982), le contrôle a priori, la tutelle et les documents types sont supprimés et remplacés par le contrôle à posteriori du Préfet et de la Chambre régionale des comptes ainsi que par l'ensemble des contrôles auxquels sont soumises les sociétés anonymes¹⁰⁰.

C'est un système intermédiaire entre la gestion directe et la gestion déléguée, un partenariat public-privé qui permet à la collectivité de contrôler l'outil de production tout en d'accédant à l'expertise du partenaire privé

On distingue les SEM locales avec des actionnaires privés locaux comme les CCI ou Caisses d'épargne (à l'origine d'Agir en 1987) et les SEM avec des groupes nationaux, historiquement Transdev et Keolis depuis peu.

¹⁰⁰ « Lorsqu'une société d'économie mixte locale exerce, pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, des prérogatives de puissance publique, elle établit chaque année **un rapport spécial** sur les conditions de leur exercice qui est présenté à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et est adressé au représentant de l'Etat dans le département. » (art. L1524-3 du CGCT)

Evolution du nombre de Sem et de Spl



Source : Fédération des EPL

Plusieurs SEM transport ont disparu ces dernières années : Aurillac et Maubeuge se sont transformées en SPL, Valenciennes et Orléans ont confié leur DSP au privé, Toulouse, Poitiers et Clermont Ferrand se sont transformées en régie, à chaque fois pour des raisons manifestement lié au contexte local.

« Les SEM reviendront peut-être au goût du jour mais actuellement personne n'est intéressé à faire le sleeping-partner » (un dirigeant d'un groupe privé)

4.3.3.2 Les SPL

La première SPL qui a été créée en transport public à Saumur date de septembre 2010 très peu de temps après que la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 qui a été codifiée ait instauré ce type de société prenant la forme d'une société anonyme (avec possibilité par dérogation de n'avoir que 2 actionnaires au lieu de 7) :

« Ces sociétés sont compétentes ... pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales ... qui en sont membres. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires » (art. L 1531-1 du CGCT)

D'après une circulaire de la DGCL¹⁰¹ :

- **Une collectivité territoriale ne pourra pas faire faire par une SPL** ce qu'elle ne pourrait faire elle-même.
-
- **Une SPL ne peut pas intervenir pour d'autres collectivités** qui ne compteraient pas parmi leurs actionnaires,
- **Une SPL peut prendre des participations dans des sociétés commerciales** dont les interventions sont limitées strictement au même territoire que celui des collectivités actionnaires de la SPL sans remise en cause de leur relation de quasi-régie. Cette restriction limite considérablement les prises de participation d'une SPL.

La vocation première de la SPL est de permettre à des collectivités publiques de coopérer entre elles sous des formes aussi bien horizontales que verticales, en recourant à un outil

¹⁰¹ Circulaire de la DGCL N°COT/B/11/08052/C – Le régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) - 29 avril 2011

alliant agilité d'une société anonyme et maîtrise publique. Il faut qu'il existe un lien institutionnel très fort, excluant l'autonomie du cocontractant.

4.3.3.3 La SEMOP

Publiée au Journal officiel le **2 juillet 2014**, la loi crée un nouvel outil de gestion des services publics, la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), aucune n'a encore été créée en transport. Elle a été codifiée à l'article 1541-1 du CGCT. Elle a un objet unique qui ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat et revêt la forme d'une SA et permet aux collectivités territoriales de créer, dans le cadre de leurs compétences, des sociétés anonymes avec au moins un (mais pas forcément plus) actionnaire privé opérateur économique sélectionné après une mise en concurrence. Elle peut ainsi bénéficier de l'apport de capitaux privés.

En tant qu'actionnaire, la collectivité détient entre 34% et 85% du capital de la société et au moins 34% des voix dans les organes délibérants. Une des innovations au regard de la SEM, c'est que **le partenaire privé peut être majoritaire** dans le capital mais le président du conseil d'administration est obligatoirement un représentant de la collectivité actionnaire ce qui ne sera pas toujours simple s'il est minoritaire.

La SEMOP est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité territoriale dont l'objet unique sera en transport la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service.

A la différence d'une simple SEM qui doit être mise en concurrence avant de lui attribuer un contrat après sa création, **la SEMOP est substituée au candidat sélectionné** au terme de la procédure de mise en concurrence :

*« La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique sont effectuées par un unique appel public à la concurrence **respectant les procédures applicables aux délégations de service public ou aux marchés publics**, selon la nature du contrat destiné à être conclu ». (art. 1541-2 du CGCT)*

L'appel à concurrence doit contenir un « *document de préfiguration* » de la société d'économie mixte à opération unique comportant :

- Les principales caractéristiques de la société d'économie mixte à opération unique (répartition du capital, les règles de gouvernance et les modalités de contrôle par l'AO...),
- Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition.

A noter que si la procédure de mise en concurrence est menée dans le cadre du Code des marchés publics, l'AO ne pourra pas négocier notamment l'apport capitalistique de chaque partenaire .

4.4 Les opérateurs privés

4.4.1 Les PME

Leur cœur de métier est le transport interurbain. La plupart ont une existence historique mais leur nombre diminue chaque année (quelques faillites et surtout des rachats). **Aucune statistique n'existe officiellement permettant d'identifier de façon faible le nombre de PME** en transport public, celles du Ministère des transports ne distinguent pas l'activité transport public des taxis, ambulances, transports touristiques, etc.

D'après des sources variées, on peut avancer les estimations suivantes du nombre de PME :

- En 1997 : 2 000 (source : étude Certu)
- En 2003 : 1 712 (source Conseil National des Transports)
- En 2006 : 1 615 (source Ministère des transports)
- En 2013 : 1 414 (Source Réunir à partir de l'examen des licences communautaires)

Les PME sont en diminution constante et la part des groupes augmente au fur et à mesure, ils représenteraient presque la moitié des entreprises interurbaines ce qui ne va pas sans poser des problèmes aux PME familiales que les élus ont beaucoup moins tendance à « protéger » qu'auparavant au nom de la défense du tissu local d'entreprises :

« La position d'oligopole des groupes leur permet ponctuellement de pratiquer des prix extrêmement bas, condamnant les PME locales à disparaître ou à se vendre. Une fois le marché maîtrisé, les collectivités territoriales voient bien souvent les prix augmenter fortement ce qui va à l'encontre de l'intérêt public et de la maîtrise des dépenses »¹⁰².

On mesure là **les limites du recours forcé à la concurrence** susceptible de générer des effets pervers comme la disparition des PME locales qui peuvent casser les prix une année mais n'ont pas les moyens d'assurer des positions de rempli durable à l'image des groupes qui peuvent se le permettre si l'enjeu à terme en vaut la peine. Les dernières jurisprudences sur les offres anormalement basses¹⁰³ ne laissent pas espérer un changement en la matière car elles sont devenues très restrictives, le juge n'a pas à « s'assurer de la viabilité économique des offres » mais doit se contenter de s'assurer que la collectivité a bien « demandé des précisions et vérifier les justifications fournies par le soumissionnaire concerné. » (art. 55 du CMP).

On ne peut cependant pas généraliser une sorte de domination des groupes car certaines PME arrivent à rivaliser avec eux et à leur tailler des croupières y compris sur les lignes régulières ; ceux qui pensaient qu'elles se cantonneraient aux circuits scolaires se sont trompés.

Il faut dire que si d'une façon générale les PME ont **du mal à faire face à la complexité croissante** des procédés techniques (électronique, automatismes, systèmes embarqués, logiciels...), des différentes réglementations juridiques, fiscales et sociales et enfin des réponses aux appels d'offres. Elles disposent cependant d'**un certain nombre d'atouts** : identité forte, bon relationnel avec l'AO, bonne réactivité décisionnelle et opérationnelle, optimisation des moyens matériels et humains (réutilisation), personnel plus efficace (moindre absentéisme, moins d'accidents, mobilisation), peu de frais de structure, personnel en

¹⁰² Interview de J.A Berthelet in Les Echos 23/09/2014)

¹⁰³ Arrêt du CE Cars Philibert, n° 370573, 25 octobre 2013

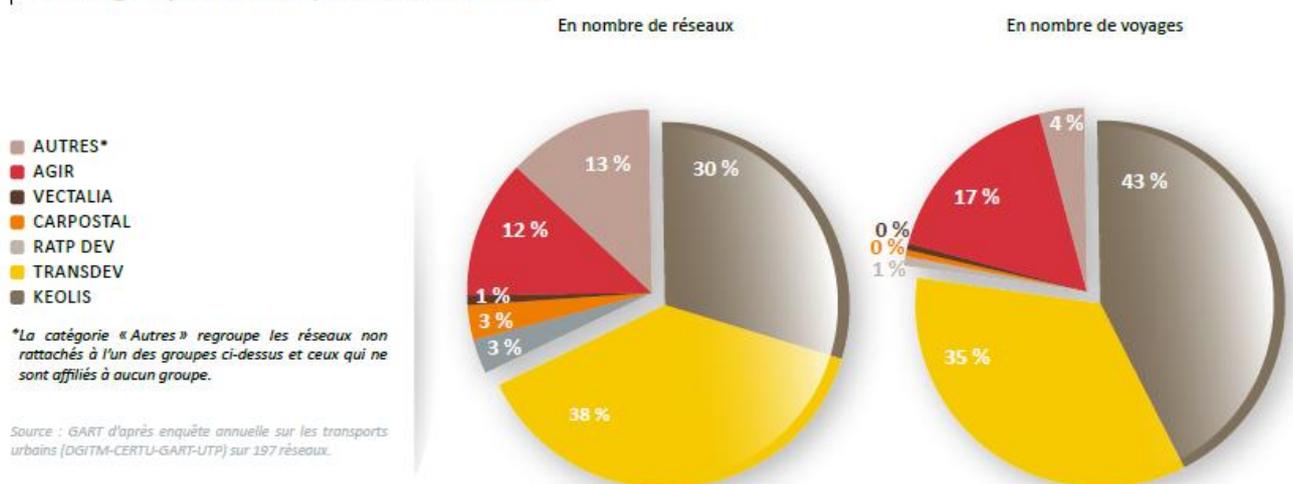
convention collective CCNTV moins coûteuse que celle des urbains, rôle de régulation du marché...

Malgré leur souplesse et leur réactivité, les PME ont du mal à se positionner comme exploitant en titre sur les réseaux TU, souvent à cause de leur trop petite taille ou faute de savoir-faire, n'ayant pas atteint la taille critique pour l'acquisition des compétences métier. Depuis quelque années, quelques-unes ayant atteint une taille conséquente avec quelques centaines de cars ont quand même réussi à prendre des réseaux urbains mais, bien évidemment, plus le réseau est important moins ils ont de chance. Ils gardent des opportunités dans les PTU en tant qu'affrétés revenant moins chers que les opérateurs urbains dans le périurbain.

4.4.2 Les groupes

Un peu plus de 80% des réseaux urbains en France sont gérés par les trois groupes nationaux et dans l'interurbain on considère qu'ils exploitent environ 50% des services, à part égale avec les PME.

Part des groupes de transport urbain en 2012



Part des groupes de transport urbain en 2012

Selon la taille des réseaux, en nombre de voyages

Source : L'année 2012 des transports urbains - GART

Les trois groupes nationaux français sont composés en majorité ou en totalité de capitaux publics à tel point que l'on peut penser que la concurrence entre opérateurs de TU n'est plus entre publics/privés mais entre publics/publics :

- Keolis avec la SNCF (70%) et la Caisse des dépôts québécoise (30%),
- Transdev avec la Caisse des Dépôts et consignations (CDC 60%) appelée à reprendre la participation de Veolia (40%)¹⁰⁴
- RATPDEV (100% RATP).

¹⁰⁴ La Caisse avait par le passé manifester son intention d'introduire en bourse Transdev (avant même la fusion avec Veolia mais elle n'est jamais passé à l'acte, sans doute consciente de ne pas trouver preneur.

L'origine de ces capitaux publics s'explique par plusieurs raisons, entre autres :

- **La RATP a eu besoin de sortir de Paris, la SNCF a voulu maîtriser le porte-à-porte et la CDC est un aménageur historique** présent depuis plus de quarante ans dans le transport public,
- **Les investisseurs publics peuvent se contenter de résultats bénéficiaires faibles mais sûrs.** Ils ne font pas de « gros coups » mais, en même temps, il n'y a pas de surprise tant l'activité est stable,
- Enfin, l'émergence capitaliste des groupes français a été liée à leur développement industriel **à l'international et dans le ferroviaire** pour être multimodal or le ferroviaire est dans l'ensemble exploité par des sociétés nationales publiques (cf. les groupes étrangers DB, Trenitalia, Abellio ...)

A l'inverse des groupes publics, pour pouvoir **bénéficier d'effet de levier**, les groupes privés nationaux et étrangers sont en général demandeurs de financements d'investissements lourds, sous forme de concessions par exemple, qui vont leur permettre de dégager des marges importantes pour rémunérer les capitaux investis.

Il existe des métiers dans lesquels il faut faire des investissements importants (pour construire des usines de traitement des déchets par exemple), être source d'innovations et maîtriser des technologies en constante évolution. Ces métiers sont appelés à rester l'apanage des groupes privés car les collectivités ne sauront pas faire en régie étant donné qu'elles n'ont souvent pas les compétences requises. Ce n'est pas le cas des transports publics puisque les collectivités procèdent généralement à la totalité des investissements et les innovations sont somme toute assez limitées.

4.4.2.1 L'apport des groupes

4.4.2.1.1 LEUR SAVOIR-FAIRE

Un cadre d'un groupe considère que :

« Les élus sont rassurés d'avoir un groupe qui est un des leaders mondiaux qui est puissant et structuré, qui a de l'expertise et qui maîtrise tous les modes ».

Les groupes sont effectivement détenteurs d'une technicité certaine pour la conception et l'organisation de la production de l'offre mais en la centralisant, ils risquent de couper d'une partie des réalités locales.

Par ailleurs, faute d'investissements suffisants en R&D pour cause de réduction des marges, on peut s'interroger sur le maintien de leur savoir-faire transversal alors que leurs capacités d'innovation, d'intelligence et de prospective devraient être des atouts majeurs par rapport aux entreprises publiques.

Par définition ces dernières sont relativement isolées pour échanger leurs expériences et leur savoir-faire si ce n'est au sein de l'association **AGIR** se définissant comme une organisation dotée d'une *expertise indépendante des groupes* offrant :

« **une plateforme de compétences polyvalentes à la disposition des collectivités et entreprises adhérentes** »

mais apparemment elle ne répond pas toujours à tous les besoins des grands réseaux. De même, une structure comme **REUNIR** offre le même genre d'alternative aux PME interurbaines. Dans les deux cas, ces organisations n'ont cependant pas de rôle hiérarchique vis-à-vis de leurs adhérents pour définir les enjeux et mesurer les résultats.

4.4.2.1.2 LEUR CAPACITE D'INNOVATION

Les groupes ont été incontestablement un vecteur de progrès sur le plan technique pour par exemple l'évolution des véhicules, sur le plan social pour le personnel et sur le plan des voyageurs pour la qualité de service et pour le marketing. Ils ont un vrai savoir-faire mais **ils capitalisent mal sur leurs expériences (en externe du moins) et n'en font pas assez retour aux AO.**

Leur capacité d'innovation est réelle mais en décroissance faute de budgets suffisants qui alourdissent leurs frais de siège, sujet constant de récrimination de la part des AO. On remarque d'ailleurs qu'au regard des nouveaux services de mobilité, les apports viennent ou sont venus d'opérateurs extérieurs au secteur (autopartage, covoiturage, vélos et autos en libre service, NTIC...).

En matière de marketing, l'apport principal du siège d'un groupe porte sur la veille, les moyens d'investigation, la mise en commun des expériences et la diffusion des savoirs, les tableaux de bord et les benchmarks internes. Quand ils créent des outils (ex. Keoscopie), cela est censé permettre à leurs filiales d'en bénéficier et de comprendre les comportements de tel ou tel type de clientèle, de même pour la mise en commun des expériences.

« Surtout en matière de marketing, par absence de challenge et de partage de savoir-faire, les réseaux en régie sont à quelques exceptions près plus atones que ceux des groupes et ce, particulièrement dans le temps ». (un délégué)

Ce point de vue n'est pas forcément partagé par les « salariés de base » :

« Dans les filiales de taille moyenne, l'effet groupe n'est pas vraiment visible, cela manque d'homogénéité, pas de stratégie identifiée avec une déclinaison commune de valeurs et de pratiques, cela se résume à de belles plaquettes en papier glacé pour les congrès. Dans les filiales, on ne sent pas l'estampille du groupe, les cadres s'adaptent aux circonstances locales mais ils ne développent pas un canevas venant de la maison mère.

Il n'existe pas par exemple de stratégie de gestion de parc, produit d'une gestion mutualisée, on sent peu la réflexion stratégique organisationnelle notamment dans le domaine de l'exploitation et de la production. Pour les logiciels maison, c'est très compliqué, il faut faire venir un gars de Paris pour les mises à jour, on se demande s'il ne vaudrait pas mieux en acheter parmi les disponibles sur le marché. La valeur ajoutée par le groupe est faible ». (un syndicaliste)

Certaines AO pensent toutefois qu'elles ont **de moins en moins besoin de la capacité d'innovation des groupes** car s'il y a eu beaucoup d'apports par le passé (GMAO, monétique, SAE), actuellement on est à maturité et si l'on peut s'attendre encore à des

développements. en matière d'information (transmission, traitement statistique, analyse), ils ne viendront pas des opérateurs transport mais plus vraisemblablement des moteurs de recherche et de la téléphonie.

4.4.2.1.3 LA GESTION DES CARRIERES ET LE RENOUVELLEMENT DES EQUIPES

Dans les groupes de transport, comme dans de nombreux autres secteurs économiques, le renouvellement des équipes relève d'une politique délibérée (ex. 10% de mobilité interne chaque année dans le réseau des TCL à Lyon - très satisfaisant pour l'AO). Il s'agit d'insuffler une dynamique, d'*injecter du sang neuf* régulièrement, d'apporter des expériences nouvelles, de *donner de l'air*.

C'est différent dans les régies où l'on trouvera plutôt des cadres locaux connaissant bien de ce fait le personnel de l'entreprise ce qui leur permet de faire passer des messages, d'avoir des remontées d'informations plus facilement qu'un nouveau venu...

En DSP, le contrat est une garantie plus forte qu'en régie où la direction est une affaire d'hommes qui ne sont pas faciles à remplacer tandis qu'un groupe a un vivier suffisant pour avoir les moyens de proposer plusieurs directeurs à l'AO si elle le demande.

Concernant la gestion du personnel, on considère généralement que plus l'entreprise est grande, plus l'absentéisme progresse mais il se trouve que le phénomène gagne même les filiales interurbaines de taille très moyenne, il peut dépasser les 6% alors que dans les PME familiales il est souvent (ou fut) à peine de quelques pourcents. « ***Le personnel ne se sent plus concerné, il considère que le groupe peut payer*** ¹⁰⁵ » (un cadre), C'est en plus une source de pénalités pour service non fait et la polyvalence éventuelle des personnels de bureau ne suffit pas à suppléer car ils n'ont pas la connaissance du terrain.

¹⁰⁵ Il faut dire que, outre l'air ambiant, les changements d'actionnaires par le passé dans certains groupes n'ont pas arrangé leur image en interne.

4.5 L'état de la concurrence : existe-t-elle vraiment ?

4.5.1 Bienfaits et limites de la concurrence

« Le risque de perdre est consubstantiel à la concurrence, c'est ce qui crée l'émulation. »

Le ROSP prône la concurrence dite régulée et, avec une vision un peu idéaliste, lui reconnaît tous les bienfaits pour disposer d'un service au meilleur prix et de la meilleure qualité. :

« Si des clauses de sauvegarde appropriées sont en place, **l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs permet de rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers, sans entraver les opérateurs de services publics dans la poursuite des missions spécifiques qui leur ont été imparties.** »
(considérant 7)

Les opérateurs privés qui savent de quoi ils parlent puisqu'ils n'ont leurs contrats qu'après une procédure de mise en concurrence, s'accordent à souligner les bienfaits de la concurrence :

- Elle apporte du **dynamisme**, elle stimule la créativité des opérateurs et oblige les AO à se poser quelques questions fondamentales au moment du renouvellement des contrats,
- Dans le cadre des appels d'offres avec des DCE bien cadrés, très élaborés et donc plus complexes, les AO ont été amenées à formuler **des exigences de plus en plus fortes dans la contractualisation**¹⁰⁶ que ce soit en urbain ou en interurbain :
 - D'un côté, cela a fait progresser les opérateurs et les a obligé parfois à remettre à plat tout ou partie des réseaux y compris des grands (Bordeaux, Amiens, Metz), à faire montre d'innovations et à élever la qualité des prestations,
 - D'un autre côté, cela a pu conduire, en interurbain, à l'exclusion de petits opérateurs ou de ceux qui n'avaient pas la technicité suffisante pour répondre mais comme on le sait, c'est le propre de la concurrence que d'éliminer les faibles.
- « *L'avantage de la DSP avec mise en concurrence c'est qu'on a le résultat du jeu du marché censé donner **la vérité des prix*** » (un dirigeant) malheureusement il a été prouvé que ce résultat a pu avoir été perverti par des pratiques frauduleuses (cf. Avis de l'Autorité de la concurrence),
- **Elle a fait baisser les prix** et surtout les marges : la rentabilité dans le secteur urbain est de plus en plus faible et peu attractive pour les opérateurs privés surtout durant ces dernières années avec une concurrence exacerbée qui a amené les groupes à prendre en toute connaissance de cause quelques grands réseaux à perte.

¹⁰⁶ A titre de simple exemple, compte tenu des conséquences sur les recettes au moment du renouvellement des contrats, pour éviter de repartir sur des niveaux trop bas, elles demandent de plus en plus souvent un engagement sur les taux de contrôle et de fraude ce qui ne se faisait jamais auparavant.

- **Les critères d'appréciation des offres** sont en général multiples. Quand ils sont hiérarchisés et pondérés comme en marché public, le prix est souvent prédominant ; en DSP, rien n'oblige à les classer mais *de facto* c'est le critère financier qui prime. Le plus fort, c'est qu'on a l'impression qu'on peut **toujours trouver moins cher** même s'il s'avère ensuite que la qualité du service rendu est moins bonne...

Pour relativiser l'intérêt de la concurrence, un délégataire rappelle que : « *En Allemagne où le TU est en gestion publique depuis toujours, il n'y a pas de situation de totale incurie.* »

En matière de concurrence, il faut signaler que **les opérateurs internes peuvent être mis en appel d'offres** par leur autorité de tutelle, même si cela peut paraître à première vue cocasse rien ne l'empêche. Certains, comme la régie du Jura, ont obtenu toute leur activité dans le cadre de procédures de DSP.

4.5.2 La concurrence n'a pas toujours existé mais aujourd'hui elle s'exerce

La concurrence a commencé à être introduite sur le marché des transports publics (autres que pour les services scolaires mis en appel d'offres depuis longtemps) avec la loi Sapin (1993). Elle a été longue à devenir effective, à tel point qu'au cours des années 2000 dans sa Lettre, le GART écrivait (de façon prémonitoire ?) que « *la concurrence dans le secteur des transports urbains risque de se faire entre les modes de gestion plutôt qu'entre les exploitants* ».

Depuis, **elle fonctionne mieux et a même été** exacerbée pendant les années précédant la fusion effective de Veolia-Transdev avec plusieurs réseaux gagnés à perte. Les prises de risques sont devenues trop importantes avec des résultats qui n'ont pas été à la hauteur des attentes à tel point que Transdev a dû dénoncer par anticipation (avec l'accord de l'AO) un contrat beaucoup trop déficitaire (Valenciennes) et cherche à en renégocier d'autres.

Dans les TU, on est en fait passé de la paix armée entre les groupes pendant de longues années aux ravages d'une guerre fratricide et dans l'interurbain, passée la 2^{ème} vague d'appels d'offres (à partir du milieu des années 1990), les changements d'opérateurs ont commencé. Ils sont depuis devenus relativement plus fréquents (Orléans, Amiens, Aix-en-Pce, Valenciennes, Metz, Biarritz, Strasbourg) y compris sur les grands réseaux avec en particulier celui de Bordeaux tenu par la CGFTE depuis un siècle qui a été pris par Keolis en 2008 ce qui a marqué un tournant dans les mentalités, à savoir que plus aucun opérateur ne peut se penser « titulaire » de son réseau.

La concurrence a toutefois perdu un compétiteur de taille, un des tout premiers mondiaux, avec la disparition en 2011 de Veolia Transport. Certes, RATPDEV est apparu en 2002 mais a fait montre de peu d'agressivité sur le marché français pendant plusieurs années jusqu'à ce qu'il monte en puissance et prenne les réseaux de Boulogne en 2013 et de Valenciennes fin 2014. On relève par ailleurs quelques succès de Car Postal (groupe Suisse) venu animer le marché des petits/moyens réseaux (Salon de Provence et Menton par exemple) ainsi que Vectalia (groupe espagnol) qui après avoir gagné Narbonne, Sophia- Antipolis et Amiens ne gère plus aujourd'hui que Perpignan et le Bassin de Thau. **Les vrais concurrents internationaux** First Group, DB Arriba, Stagecoach, MTR ne sont par contre pas présents sur le marché français des appels d'offres des grands urbains ce qui limite la concurrence et donc d'une certaine façon, redisons-le, **les faibles marges des groupes français en France les protègent !**

Dans les TNU, cela a changé aussi, les PME rivalisent avec les groupes : « *Avant on ne venait pas vous prendre les marchés à votre porte* » nous dit un cadre d'une filiale de groupe qui n'a pas réussi à renouveler un marché de 40 cars récupéré par une PME du département voisin. Les AO ne font plus attention, ou ne peuvent plus, comme par le passé à la situation de leurs entreprises locales. La mentalité du transporteur local consistant à penser que « *c'est chez moi, pas touche !* » tend à disparaître par la force des choses et notamment à cause de quelques grosses PME qui ont envie d'aller voir tout ce qui bouge ...

- **La concurrence doit être activée par l'AO**

Pour ne pas avoir à se plaindre d'une concurrence insuffisante, l'AO doit :

- Avoir une politique de transport claire avec **un projet de réseau** un peu ambitieux,
- Manifester ouvertement sa **volonté de changement possible d'opérateur** par des contacts de son président avec ses homologues des groupes en leur annonçant une mise en concurrence transparente et égalitaire,
- Prévoir **une indemnisation des candidats** car les réponses aux appels d'offre coûtent de plus en plus cher (de 2 à 400 000 € dans des réseaux moyens à plusieurs millions sur de grands réseaux),
- Choisir **une bonne AMO** avec des experts dans les domaines techniques, financiers et juridiques et surtout connaissant le métier du transport.

Alors, sous ces conditions, la concurrence peut jouer. Si à l'inverse, le délégataire en place entretient de bons rapports avec son AO et que ses résultats de sa gestion sont bons, les éventuels concurrents ne se précipitent pas.

On notera pour finir, **le caractère quelque peu paradoxal d'un système de mise en concurrence** des entreprises auxquelles on demande de prendre des risques alors que dans le même temps elles doivent respecter un cahier des charges qui leur laisse très peu de marge de manœuvre car presque tout est obligation de service public (OSP). En effet, le transporteur ne finance, ni ne possède aucune installation fixe ; il ne définit ni les caractéristiques ni la consistance des services, ni les tarifs pour cause de prérogative de l'AO, ni même la couleur des véhicules et de surcroît il doit reprendre les salariés aux mêmes conditions que le sortant...

En caricaturant, **il ne reste plus que le prix pour faire la différence** ce qui laisse peu de place à l'autonomie de gestion des opérateurs et à l'innovation. Peu à peu, même les différences sur les prix vont en s'amenuisant car tout le monde compte de mieux en mieux et comme nous l'avons vu, la stabilité de l'activité la rend très prévisible.

4.5.3 Finies les ententes ?

En milieu rural, la concurrence ne fonctionne pas toujours bien, c'est souvent que les procédures d'appels d'offres ne débouchent que sur une ou deux offres. Il faut souligner que ce n'est pas sans raisons, il faut en effet :

- Disposer d'infrastructures lourdes (dépôt et atelier),
- Trouver des conducteurs alors qu'il y a pénurie,
- Connaître les particularités du terrain,

« Il s'ensuit un appauvrissement de la compétition et, corollaire inévitable, une hausse des prix demandés par les compétiteurs quand ceux-ci ne se livrent pas à des ententes anticoncurrentielles ». (un consultant)

A intervalles réguliers, l'**Autorité de la concurrence** arrête des décisions de condamnation d'ententes en vertu de l'article L420-1 du Code de Commerce :

« Sont prohibées même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implantée hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions ... »

Citons en quelques-uns :

- **En TNU** : dans les Alpes-Maritimes en 2003, à Grasse en 2004 pour des marché de transport scolaires, en Haute-Savoie en 2008, dans les Pyrénées Orientales en 2009
- **En TU**, voir la décision n° 05-D-38 du 5 juillet 2005 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs condamnant le cartel Transdev, Keolis, Connex.

Il est difficile de se prononcer sur le nombre et la fréquence de ces ententes. Il n'en reste pas moins que la concurrence existe puisqu'un certain nombre de réseaux de transport urbain et de lignes interurbaines ont changé d'opérateurs.

L'abus de position dominante est lui aussi prohibé (article L.420-2 du Code de commerce), il consiste en des pratiques qui "ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché" ce qui revient pour une entreprise à accepter délibérément de supporter des pertes d'exploitation durables afin d'éliminer des concurrents et afin de bénéficier, ensuite, d'un pouvoir de marché lui permettant de fixer ses prix au-dessus du niveau d'équilibre concurrentiel.

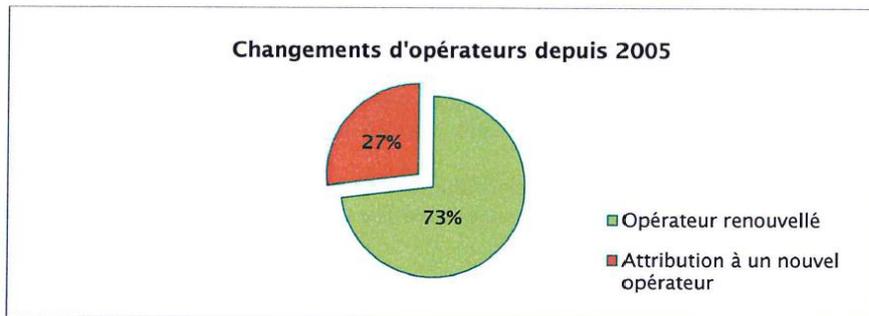
Comme nous l'avons vu, certaines PME évoquent la pratique, dans certains cas, de prix prédateurs par certains groupes mais rien n'a été prouvé, du moins officiellement.

4.5.4 Les changements d'opérateurs en transport urbain

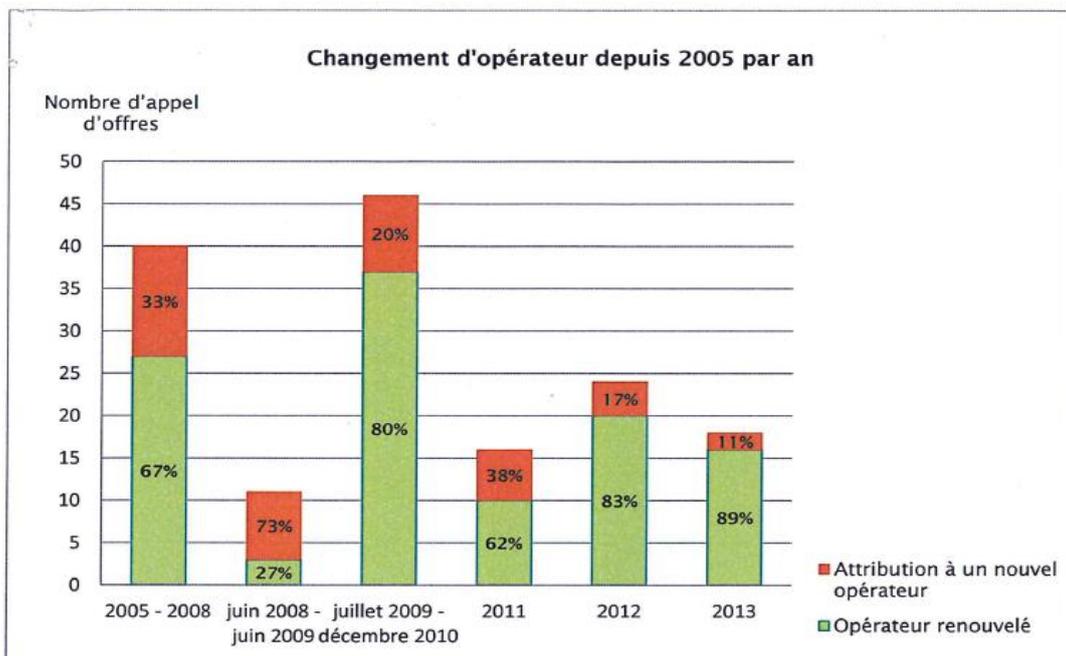
On dispose de statistiques sur les changements d'opérateurs en transport urbain mais pas en transport non urbain. Un certain nombre de réseaux changent de main mais le taux de rotation reste limité.

27 % de changement d'opérateur sur 9 ans

Sur l'ensemble des appels d'offres passés depuis 2005⁶, 27 % des appels d'offres ont été l'occasion d'un changement d'opérateur sur le marché français, soit 42 réseaux sur 155 appels d'offres et ce quelle que soit leur taille.



Source : Etat de la concurrence dans les transports urbains – UTP 2013



Source : Etat de la concurrence dans les transports urbains – UTP 2013

2.4. Les changements de main de contrat entre 2005 et 2012

Résultats des appels d'offres entre 2005 et 2012
en nombre de réseaux



Sur les 227 appels d'offres lancés par les AOTU entre 2005 et 2012, 27% d'entre eux n'ont pas reconduit le délégataire sortant. En 2012, ce ratio s'établit à 22%. 8 agglomérations ont signé un contrat avec un nouvel opérateur : 1 agglomération de moins de 400 000 habitants ICSP lourd en service, 3 de plus de 150 000 habitants, 2 de 50 à 100 000 habitants et 2 de moins de 50 000 habitants.

Source : GART

Source : L'année 2012 des transports urbains – GART

4.6 Le management des entreprises

4.6.1 Directeurs de filiales de groupes et patrons de PME familiales

De façon convergente :

- **La dimension internationale** croissante que prennent les groupes et les évolutions de la législation avec des normes plus strictes de présentation de leurs comptes (IFRS) les ont amenés à restructurer leur organisation interne de façon toujours plus complexe. Les « fonctions supports » (contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, gestion budgétaire, comptabilité et paie) ont été centralisées dans quelques « centres de services partagés », le référent technique restant au niveau du secteur et pour le financier au niveau de la région.
- **La baisse de prix pousse à l'industrialisation des process.** Ainsi les procédures de gestion et le reporting notamment sont en train de se standardiser à l'échelle corporate en formalisant les procédures et les analyses à partir d'indicateurs normalisés à l'échelle mondiale.

Cela contribue vraisemblablement à une réduction des coûts de la structure locale mais du coup, même quand les comptes sont bons, les directeurs ont perdu de leur autonomie ; ils sont en charge de la vie sociale et de la production et surtout du reporting qui les occupe de plus en plus¹⁰⁷, sans pour autant profiter de la redescente des résultats. Ceci dit :

« On a progressé en rigueur de gestion et de pilotage des filiales et de toutes façons les obligations de reporting du groupe ne sont rien à côté de celles du reporting contractuel. » (un dirigeant privé)

Ils passent une bonne partie de leur temps en **réunions internes** ou externes, ils ont des contacts avec le directeur et ses techniciens de l'AO mais plus rarement avec les élus, surtout en interurbain. Les propositions qu'ils peuvent présenter ont été au préalable validées par le directeur régional, voire par le siège. En fait, en caricaturant un peu, « *quand ça va bien on a plusieurs chefs, quand ça va mal on est tout seul* » (un directeur de filiale). **La culture centralisée, la complexification des circuits de décision et le système hiérarchique** qui va avec sont souvent jugés pesants par les intéressés qui considèrent que « *cela tue l'initiative* ». Ceci s'explique :

« Plus l'entreprise est importante, moins on gère des individualités, il faut que les gens soient cadrés, voire castrés. Au-delà de quelques dizaines de filiales, la gestion à la carte n'est plus possible. » (un dirigeant)

On pourrait penser que cette hiérarchisation permet d'améliorer la chaîne de commandement mais ce n'est pas forcément le cas, apparemment il existe des strates qui génère une dilution du processus de décision: « *Ce n'est pas qu'il n'y a pas de patron, c'est qu'il y en a trop et personne ne décide* » (un ex-cadre de groupe)

¹⁰⁷ Avec l'internationalisation des groupes, le contrôle de gestion et le reporting sont en train de s'industrialiser à l'échelle corporate en formalisant les procédures et les analyses à partir d'indicateurs normalisés à l'échelle mondiale.

Le jeu d'acteurs n'est pas le même avec **les PME dans lesquelles la présence d'un patron fait la différence avec un directeur salarié**, l'entreprise lui appartient, il a le pouvoir de décider seul et sur le champ s'il le faut, le circuit de décision est très court. Sa permanence, parfois intergénérationnelle dans les entreprises familiales, lui donne un ancrage local avec les décideurs et techniciens locaux qui facilité la création d'une relation plus étroite que celle d'un directeur de filiale qui est de passage, rapidement préoccupé par sa mutation liée à son prochain poste.

C'est encore différent dans le cas d'un directeur d'une entreprise publique avec des situations variables selon les cas :

- selon la personnalité du directeur et son ancienneté dans le poste,
- en fonction de sa relation avec son élu président « *surtout s'il se croit un peu PDG* ». (un directeur de régie)

Selon que ce dernier est interventionniste ou non, la latitude décisionnelle du directeur variera, de même selon qu'il aura à gérer « *un conseil d'administration qui entérine ou un CA qui se substitue à la direction* ». (un directeur de régie)

La non mise en concurrence de l'entreprise publique permet d'installer **une relation stable avec son AO dans la durée** qui fait que souvent les élus passent mais le directeur reste. Il va aussi disposer d'une certaine liberté dans ses relations avec la direction transport de l'AO car il pourra s'affranchir de sa tutelle, voire la contredire, surtout s'il est soutenu par son président et que ce dernier est en plus un vice-président transport (en interurbain au CG) qui parle facilement au directeur de cabinet et au président de la collectivité.

Selon son pouvoir d'influence, le directeur de la régie n'est pas forcément *le doigt sur la couture* en face de son AO tandis que le délégataire le sera plus car la sanction du non renouvellement de son contrat pèse toujours sur sa tête. En pratique, c'est sûrement un équilibre subtil à trouver dépendant du jeu des acteurs :

« Si le directeur de l'entreprise n'est pas d'accord avec la décision de l'élu, ce dernier n'est pas en position confortable et il n'aime pas ça. » (un dirigeant)

Quel que soit le type d'entreprise, la direction doit parvenir à un dialogue social constructif, intégrant l'intérêt des agents aussi bien que celui de l'entreprise pour assurer sa pérennité et bien sûr l'intérêt de l'Autorité Organisatrice.

Le directeur a un travail harassant, il est corvéable à merci et tout le temps : les relations avec les techniciens de l'AO et les élus, les incidents, la coordination interne des services, le dialogue avec les syndicats, les voyageurs mécontents, les incidents ... Dans les grands réseaux :

« Il subit une pression énorme, au bout de 4 ou 5 ans il faut qu'il change. »
(un directeur territorial)

Dans certaines vieilles régies, peu rompues à une gestion efficiente, « *le directeur doit développer le sens du management, de la responsabilité tout en prenant en compte l'importance du facteur social.* » (un directeur de régie)

4.6.2 Les conducteurs

Les conducteurs, rappelons-le, représentent l'élément fondamental de la production d'un service de qualité, sans leur collaboration tout devient difficile. On ne leur donne pas souvent la parole, nous l'avons fait avec quelques délégués du personnel, sans pour autant prétendre à une quelconque représentativité.

4.6.2.1 Le dialogue social et la gestion humaine

C'est sans doute le sujet majeur de préoccupation des conducteurs pour lequel il semblerait qu'ils aient plus satisfaction dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées. En réalité, cela dépend du type d'entreprise : son ancienneté, sa taille, son statut et la personnalité des dirigeants.

En interurbain, le patron de PME connaît tous ses conducteurs puisqu'il les a presque tous embauchés lui-même, il les voit très régulièrement, il leur dit bonjour, il leur parle et s'ils ont un problème, ils savent que la porte de son bureau est ouverte et qu'il leur trouvera une solution à leur problème. C'est apparemment moins souvent le cas dans les filiales de groupe...

La présence des **syndicats** est manifestement plus forte dans les entreprises publiques et dans l'urbain avec des délégués mieux formés que dans les PME interurbaines ; le jeu d'acteurs est donc différent :

« Dans le privé, on applique le droit syndical strictement, sans un centimètre de plus. Dans le public, la négociation permet toujours d'améliorer un peu les textes ». Du coup, « à la régie, on est en négociation permanente sur tout avec la direction, cela permet d'examiner les promotions, les primes, les gains de productivité et de partager, même si c'est un pâté d'alouette, c'est mieux que rien... » (un syndicaliste).

Comme nous a dit un directeur : « à la régie, on ne peut jamais dire non », certains personnels considérant de plus que l'entreprise leur appartient pour ainsi dire. Dans ces conditions le dialogue social est nourri ! Bien mené, sur la base de négociations donnant-donnant, il peut permettre d'éviter les conflits ou mieux sur la base du « gagnant-gagnant qui ne revient pas à faire des concessions mais à aller dans une direction qui peut apporter à tout le monde » (un syndicaliste). Comme pour bien d'autres sujets, la qualité et l'intensité de ce dialogue dépend de la personnalité du chef d'entreprise et de celles des délégués syndicaux.

Les élus sont sensibles à ce sujet du dialogue social. A titre d'exemple, citons les conclusions du « Jury des élus » que la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) avait créé en 2012 lors du débat sur le mode de gestion avant le renouvellement du contrat de DSP de son réseau de transport urbain :

« Sans homme, il n'y a pas de service. La gestion des transports n'est pas qu'une question technique. Il faut donc intégrer, dans le choix d'un mode de gestion, la dimension sociale que ce dernier sous-tend. La collectivité ne peut pas se déresponsabiliser de la problématique sociale. Ce sont les hommes qui assurent la continuité du service, quel que soit le mode de gestion. Le dialogue social revêt une grande importance : cette question est traitée différemment selon le mode de gestion.

*Le système de délégation de service public pourrait paraître être un montage juridique évitant à la collectivité de gérer les problèmes sociaux. Cela ne semble pas être aussi évident et ce modèle n'apporte pas une pleine satisfaction pour ce qui concerne les exigences de dialogue social. **Il est important que le futur mode de gestion des transports permette un approfondissement du dialogue social.***

L'écoute et la prise en compte des salariés est aussi porteuse de sens pour les services publics et qu'il est nécessaire de réfléchir à la place qui leur est allouée. Il semble que le mode de gestion en tant que tel n'est pas un élément discriminant du point de vue du blocage du service (grève), ce qui donne l'opportunité de réfléchir librement aux critères les plus pertinents. Nous considérons donc que le risque de blocage du service n'est pas un critère de choix déterminant.»¹⁰⁸

Autre exemple de propos d'élus :

« Au quotidien, notre souhait en tant qu'élus membres du conseil d'administration de la SPL est de favoriser les conditions d'un rapprochement entre salariés et décideurs. L'idée est de construire ensemble un projet d'entreprise. La notion d'écoute est également importante.»¹⁰⁹

Dans les entreprises publiques, il semblerait que la gestion du sociale ne prenne pas exactement les mêmes formes que dans le privé. D'un côté, dans le privé il peut arriver que le dialogue social soit défaillant :

*« Nous avons eu à connaître avec notre délégataire un climat d'entreprise très particulier, à savoir **un management à la hache**. En tant qu'élus, nous étions sans arrêt interrogé par les organisations syndicales sur le climat de l'entreprise et son management. D'une certaine façon, en tant qu'élus socialiste et avec mes convictions, il était très difficile d'être dans cette position. Ce qui explique, en partie, l'idée d'une reprise en main.»* (un élu qui a créé un opérateur interne)

D'un autre côté, dans les entreprises publiques, le social est une préoccupation incontournable :

*« On fait plus de social dans les régies, on est certainement **plus à l'écoute des conducteurs et moins sévère** d'autant que les élus ne veulent pas de vague »* (un dirigeant d'entreprise publique)

*« **Le management public est plus doux** que le management privé, les décisionnaires étant en même temps élus, ils sont plus sensibles aux mouvements syndicaux »* (un fonctionnaire)

*« En régie, on veut **la paix sociale** mais elle coûte cher, chaque conseil d'administration est l'occasion de rajouter quelque chose, une prime, un avantage.... »* (un directeur territorial)

*« On préfère **la pédagogie** à la sanction. »* (journal d'entreprise de la RDT13)

¹⁰⁸ Source : http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/Avis_des_elus_version_finale_29032012.pdf

¹⁰⁹ M. Le Meur, VP transport, in le Magazine d'info de Saint-Brieuc agglo janvier 2012)

Parfois, cela peut générer une certaine inertie :

« Le personnel de la régie a une mentalité particulière, il se sent protégé politiquement, il n'a pas la notion du service, le client n'est pas le problème. Si je propose une nouvelle idée, je sais que systématiquement cela ne va pas marcher, c'est non d'abord !

Avec le privé c'est différent car l'AO est déjà un client, il a donc de la prévenance puisque l'entreprise est à son service et ensuite il va trouver une solution en réponse à sa demande. Même s'il peut exister des freins, l'entreprise privée est plus ouverte au changement. » (un directeur de régie, ancien du privé)

4.6.2.2 Les rapports entre le personnel et les élus

En régie, il existe incontestablement une proximité plus forte entre le personnel et les élus. Dans certaines régies, sans que l'on puisse bien évidemment généraliser,

« En cas de demande du personnel, il m'est difficile de dire non, la politique est très vite au courant, le directeur doit donc faire montre de beaucoup de diplomatie. Compte tenu de leurs relations avec les élus, certains employés se pensent indéboullonnables, jusqu'au prochain changement politique qui leur fera perdre leurs appuis. » (un directeur de régie)

Les relations entre les élus et le personnel de la régie existent de fait, ne serait-ce que parce que les délégués siègent au conseil d'administration (CA). Voir les élus en CA ne suffit cependant pas, les délégués les plus zélés ont une démarche politique et vont aussi les voir dans leur commune pour *« leur faire prendre conscience des problèmes et faire en sorte qu'ils défendent les dossiers. »* (un syndicaliste)

Le CA d'un EPIC est une instance qui permet d'avoir de manière institutionnelle des débats sur le fonctionnement du réseau avec les élus représentants de l'AO (s'ils sont motivés par le sujet), le directeur, les délégués du personnel et éventuellement des personnes qualifiées (par exemple des représentants usagers). *« Cela peut être la construction d'une réflexion transport qui soit transverse »*, à condition que cela ne fonctionne pas de façon purement formelle.

Des représentants du personnel sont aussi appelés à siéger au CA des entreprises privées ayant un comité d'entreprise (cf. art. L2323-62 du Code du travail). Certains de ces représentants dans les filiales de groupe considèrent que l'on n'y débat que de la gestion de l'entreprise avec un cloisonnement vis-à-vis des décisionnaires de l'offre de transport qui ne sont pas toujours présents (le directeur du groupe ou le régional), ce qui ne présente alors que peu d'intérêt pour les représentants du personnel qui voudraient parler du réseau sur lequel ils sont tous les jours :

« Le CA de la filiale privée n'a pas grand intérêt, rien de stratégique, on se redit les mêmes choses qu'en comité d'entreprise. En régie on est plus près du pôle décisionnaire, les élus peuvent faire part de leurs desiderata, le personnel peut éventuellement donner un avis et, de tout ça, on peut essayer de construire quelque chose et éviter des blocages. Le problème c'est que, très souvent, on a des élus qui sont le résultat de savants dosages d'équilibre politique et si l'on a des élus qui s'occupent des transports comme ils feraient autre chose et que leur implication n'est pas plus forte que cela, ce n'est plus un avantage.

A part quelques cas, en DSP, les rapports avec les élus sont quasi inexistantes (une ou deux fois par an) et les rencontres sont souvent stériles ; il n'existe pas de volonté de discuter des contours de l'offre avec le personnel de l'entreprise.» (un syndicaliste)

Pour certains syndicalistes, le problème n'est pas le statut de l'entreprise mais la qualité des hommes à leur tête :

« Cela dépend de qui on a en face de soi, en gestion déléguée on peut avoir une bonne collaboration avec l'AO si on fait un travail préparatoire sur un cahier des charges qui implique tout le monde, ce qui est rarement le cas et que l'on fait vivre ensuite le contrat en lui donnant de la respiration, en écoutant les acteurs de ce contrat. Régie ou DSP ? Est-ce le statut de l'entreprise qui est à l'origine du bon ou du mauvais fonctionnement ? Non, c'est la volonté que l'on a d'utiliser les outils intelligemment avec des gens impliqués et un esprit d'ouverture mais c'est ce qui manque le plus. » (un syndicaliste)

« Avec un élu affirmé qui a une réflexion sur le sujet et définirait un cap clair, capable d'expliquer les tenants et aboutissants de son projet, en cas de désaccords, le fait de ne pas avoir d'intermédiaire¹¹⁰ (ndlr les services transport des AO) qui servent d'écran sans vraiment relayer l'information, on éviterait certainement bon nombre de blocages. C'est la qualité des hommes de direction qui va faire la différence que l'on soit en régie ou en DSP. » (un syndicaliste)

Le cas du réseau de **Belfort** illustre bien ce propos : le président M. Proust a conçu un projet de réseau complètement nouveau, original et ambitieux, dénommé Optymo, après négociations avec le personnel sur les conditions de travail, il a obtenu des gains de productivité de leur part : retour aux 35h (au lieu de 32), nouveaux roulements... de sorte que le passage en régie s'est fait dans de très bonnes conditions financières permettant une augmentation de l'offre à coût constant pour la collectivité avec une fréquentation en hausse.

Enfin, la présence des délégués du personnel au CA a aussi l'avantage de la transparence sur les finances de l'entreprise puisqu'ils savent, dans le cadre des prévisions budgétaires et de l'arrêté des comptes, « à quoi sert l'argent ».

En cas de conflit social, beaucoup pensent que les groupes ont un savoir-faire que les collectivités n'ont pas mais pour d'autres et à l'expérience, **tout dépend de l'attitude des élus et de la marge de manœuvre dont dispose le directeur :**

« Si le directeur est bon, c'est le directeur qui gère et qui négocie et en général l'élu regarde ça ; s'il a besoin, il vient chercher le mandat de la part de l'élu et puis il gère. Dès lors que ça atteint des proportions qui ne sont plus gérables l'élu est de toute façon en première ligne, que ce soit en régie ou en D.S.P., tout ça, c'est pareil ! C'est une question d'homme, à la fois de l'homme politique qui préside, du directeur de l'entreprise, du responsable syndical aussi. Il ne faut pas grand- chose

¹¹⁰ Il s'agit des services transport qui sont vus par certains comme « jouant un rôle de ralentisseur plus que d'accélérateur des choix décisionnels ».

pour que ça bascule : il suffit qu'un meneur de troupe réussisse à mobiliser le personnel pour n'importe quelle raison¹¹¹.» (un dirigeant d'entreprise)

Toutes les AO ne sont pas de cet avis et font jouer au délégataire son rôle d'écran social :

*« En régie, la gestion sociale serait différente avec le personnel de notre délégataire, il serait en contact direct avec les élus alors qu'aujourd'hui en DSP ils rencontrent le DG et le président de l'AO. Notre discours est toujours le même, les syndicats savent que le contrat est le contrat, même s'il est dur, et qu'il ne bougera pas. **S'ils veulent faire grève, on leur dit de voir avec leur direction** et de bien réfléchir car ils sont déjà bien lotis. » (un directeur territorial)*

Il faut dire que pendant longtemps dans les régies, et dans bien des cas de DSP aussi, la politique salariale se décidait "dans le bureau du maire". Ce temps semble révolu.

4.6.2.3 Conditions de travail

Elles ne sont pas toujours les mêmes selon le type d'entreprises :

« Les privés embauchent des temps partiels (contrats période scolaire de 800 heures/an) tandis que le public embauche des temps complets. » (un syndicaliste)

Citons quelques propos de délégués du personnel sur les conditions de travail :

« Le personnel est fier de travailler à la régie. Si un salarié a un problème, tout le monde est là pour l'aider, la direction et les copains. »

« L'intérêt d'avoir dans le périmètre de l'opérateur la maintenance des véhicules, le transport des handicapés, les vélos, les parkings relais, c'est de laisser de la respiration à l'entreprise. Cela permet de reclasser les conducteurs quand ils sont usés au bout de 25 ans, on ne va pas leur dire merci d'être venus et les mettre au chômage, cela permet de sécuriser l'emploi et de faire évoluer les carrières. »

« On est dans un système protégé, pas de délocalisation possible, pas la peine de mettre la pression quand la collectivité a des problèmes budgétaires.

« 90% du temps de travail d'un conducteur est consacré à la conduite, pas la peine dans les groupes de faire des séminaires depuis quinze ans sur la fonction commerciale, mieux vaudrait se pencher sur les conditions à trouver pour qu'il soit mieux dans sa peau. »

¹¹¹ Cela semble avoir été le cas lors de la grève à la RTM en décembre 2013 engagée par la CGT et SUD puisque les revendications portaient sur des sujets relativement mineurs : conditions de prise des congés, prime métier, congés de fin de carrière des conducteurs).

Le président de la communauté urbaine a été clair : « La RTM est un EPIC, c'est à la direction de gérer ce type de conflit, ce n'est pas la communauté urbaine qui a la charge des relations sociales... ». Au bout de 15 jours de grève, la direction considère que : « ce conflit n'était pas utile puisque sa conclusion est tout simplement la reprise avec toutes les organisations syndicales de discussions déjà engagées bien avant et interrompues par cette grève ». La position des milieux économiques qui ont soutenu réellement la direction tout comme le front uni des responsables politiques malgré la période électorale ont été des éléments favorables qu'il ne faut pas sous-estimer.

« Quand on organise la concurrence et qu'on veut faire du dumping social, ça crée les germes du bazar pour toute la durée de la DSP, cela va être la guerre et cela risque de péter tôt ou tard, les gains pour la direction se paient toujours tôt ou tard »

Quel que soit le mode de gestion, le boulot du réseau c'est d'attirer la clientèle et de la conserver. Cela suppose d'être dynamique pour gagner des parts de marché. Il faut motiver le personnel et rien n'empêche de trouver deux ou trois bonnes idées par an de recherche de productivité, on en applique une et les choses tournent. Le personnel ne peut qu'être d'accord pour autant qu'il ait un retour. Il y a les NAO une fois par an mais en réalité il faut discuter tout le temps parce que cela permet de discuter des objectifs de l'entreprise.»

4.6.2.4 L'intéressement du personnel

La participation qui consiste en la distribution d'une quote-part du résultat fiscal aux salariés, est obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés. Comme elle n'est pas possible dans les régies, certaines d'entre elles l'ont incluse dans le salaire.

Par contre, des **accords d'intéressement** existent dans quasiment toutes les entreprises selon des modalités variables :

*« Il faut trouver un système où les critères ne sont pas dilués, en récompensant le présentéisme, l'accidentologie ... pour que le personnel se sente concerné par la marge de l'entreprise avec une corrélation directe sur son intéressement. On pourrait imaginer **un intéressement individualisé aux recettes** car un service pénible c'est un service avec beaucoup de clients et de vente à bord, il faudrait donc que le conducteur achète les billets un peu moins cher que ce qu'il les vend.»* (un syndicaliste)

Pour certains, ce serait différent selon que l'entreprise est publique ou privée :

*« **Pour le personnel, la DSP est souvent un atout** parce qu'il y a la notion de marge et quand l'entreprise en fait, on peut en discuter pour que tout ne remonte pas au siège, sans que les élus s'en mêlent et qu'on leur demande un centime de plus tandis qu'en régie dès qu'on demande un peu plus, il y a tout de suite le chantage, vous allez coûter plus cher à la collectivité et donc aux contribuables même si la régie dégage une marge»* (un syndicaliste).

Il faut citer ici les cas du département d'**Ille et Vilaine** qui a créé récemment une régie pour exploiter un des quatre lots de TNU et qui a mis en place une procédure de transparence entre opérateurs et une formule d'intéressement pour récompenser les salariés qui font des efforts pour optimiser les coûts de production. Chacun des deux délégataires (un privé et un public) produit un rapport d'activité avec son compte d'exploitation de l'année sur une trame identique. Ces rapports sont examinés par la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) puis deviennent des documents publics accessibles. **La formule d'intéressement du personnel de la régie est calée sur la différence du total des charges d'exploitation** (ramené aux kilomètres parcourus) entre les deux opérateurs.

4.7 Approche comparative des opérateurs publics-privés TU et TNU

Il n'existe aujourd'hui aucune donnée financière, ni analyse permettant de dire qu'un mode est plus ou moins cher que l'autre. Nous avons tenté l'expérience au travers de deux cas d'école (un en TU, un autre en TNU mais les résultats sont quelque peu décevants au regard du travail qu'il a fallu fournir. N'est-ce pas le propre de la recherche que d'engager des démarches audacieuses à l'issue incertaine ?

4.7.1 Les cas d'école

Avertissement

Le texte ci-dessous est une note de synthèse des résultats des deux cas d'école présentés aux participants des quatre groupes de travail sur les cas d'école (voir le détail en **annexe 4**). Dans la mesure où les entreprises n'ont pas souhaité en diffuser les résultats détaillés, nous présentons les échantillons des entreprises qui ont participé, la méthode employée et les principales conclusions auxquelles nous avons abouti.

4.7.1.1 Présentation de l'échantillon des opérateurs et de la méthode utilisée

4.7.1.1.1 L'ECHANTILLON DES URBAINS

4 entreprises publiques et 5 entreprises privées ont accepté de participer au chiffrage du cas d'école que nous leur avons proposé. L'échantillon n'est pas du tout homogène mais néanmoins représentatif de l'ensemble des réseaux urbains du territoire français avec dans les publics uniquement des réseaux de grande taille et dans les privés des grands, des moyens et des petits réseaux. Rappelons que l'échantillon n'est pas le résultat d'un tirage au sort ou d'une démarche scientifique mais qu'il résulte du volontariat des entreprises participantes choisies sur des bases relationnelles.

Nous avons fait en sorte que les principaux groupes soient représentés. Vectalia et Car Postal ont été sollicités mais n'ont pas jugé opportun de s'associer à la démarche.

L'échantillon comprend des réseaux de tailles très différentes : le plus petit a un parc de 77 bus, les plus grands de 600 bus, 2 lignes de tramway et 2 lignes de métro.

ENTREPRISES PUBLIQUES DE TRANSPORTS URBAINS

Entreprise	RTM Marseille	TISSEO Toulouse	SEMITAG Grenoble	Lignes d'Azur Nice
Statut	Régie EPIC	Régie EPIC	SEM	Régie EPIC
Date de création	1950	2010	1975	2013
Chiffre d'affaires	323 M€	219 M€	120 M€	134 M€
Nb de salariés ETP	3 500	2 694	1 500	1 163
Nb de voyages	166 M	171 M	80 M	80 M
Nb de véhicules	600 bus + 2 lignes TW + 2 lignes métro	600 bus + 2 lign TW + 2 lign métro	280 bus + 5 lignes de TW	450 bus + 1 ligne de TW

ENTREPRISES PRIVEES DE TRANSPORTS URBAINS

Entreprise	KEOLIS LILLE	COTRA Angers	CITURA Reims	TCRA Avignon	RATPDEV
Statut	Filiale KEOLIS	Filiale KEOLIS	Filiale TRANSDEV	Filiale TRANSDEV	Filiale nc
Date de création	1972	1979	2007	1979	nc
Chiffre d'affaires	310 M€	53 M€	49 M€	31 M€	nc
Nb de salariés ETP	2 800	620	600	300	171
Nb de voyages	170 M	33 M	35 M	11 M	10,3 M
Nb de véhicules	599 bus + 2 lignes TW + 2 lignes métro	170 +1 ligne TW	146 bus + 1 ligne TW	135 bus	77 bus

4.7.1.1.2 L'ECHANTILLON DES NON URBAINS

6 entreprises publiques et **9 entreprises privées** ont accepté de participer au chiffrage du cas d'école que nous leur avons proposé. L'échantillon n'est pas du tout homogène mais néanmoins représentatif du tissu des opérateurs interurbains sur le territoire français à l'exception des petites entreprises privées. Rappelons que l'échantillon n'est pas le résultat d'un tirage au sort ou d'une démarche scientifique mais qu'il résulte du volontariat des entreprises participantes choisies sur des bases relationnelles.

Nous avons fait en sorte que les principaux groupes nationaux soient représentés ainsi que des entreprises familiales. Nous avons sollicité Car Postal et Vectalia mais l'un et l'autre n'ont pas jugé opportun de participer.

ENTREPRISES PRIVEES DE TRANSPORTS PUBLICS NON URBAINS

Entreprise	SUMA (Bouches-du-Rhône)	Cars BERTHEL ET (Rhône)	Cars AURAN (Gard et Vaucluse)	Autocars PERRAUD (Isère)	Autocars MAISONNEUVE (Rhône)
Statut	Entreprise familiale	Entreprise familiale	Entreprise familiale	Entreprise indépendante	Entreprise familiale
Date création	1965	1946	Fin XIX ^o	1945	1962
Chiffre d'affaires	50 M€	20,5 M€	21 M€	23 M€	21 M€
Nb salariés ETP	600	270	290	267	205
Nb conducteurs ETP	580	200	215	198	168
Nb véhicules	618	170	260	238	250

Entreprise	Cie des Transports de l'Atlantique (Loire Atlantique)	Autocars PLANCHE (Rhône)	SUD-EST MOBILITE (Vaucluse)	RATPDEV
Statut	Filiale Transdev	Filiale Keolis	Filiale Transdev	Filiale Ratpdev
Date de création	1930	1930	1948	nc
Chiffre d'affaires	18 M€	30 M€	31 M€	nc
Nb salariés ETP	290	335	450	72
Nb conducteurs ETP	245	270	320	nc
Nombre véhicules	227	290	310	72

ENTREPRISES PUBLIQUES DE TRANSPORTS PUBLICS NON URBAINS

Entreprise	RDT 13 (Bouches-du-Rhône)	Sté Bourgogne Transport et Mobilité (SBTM) (Saône et Loire)	JURA BUS (Jura)	ILLEVIA (Ile et Vilaine)
Statut	Régie EPIC	SPL	Régie EPIC	Régie EPIC
Date de création	1914	janvier 2012	1947	sept 2011
Chiffre d'affaires	40,7 M€	1,3 M€	7.3 M€	3,8 M€
Nb salariés ETP	393	14,96	82	56,5
Nb conducteurs ETP	278	12,96	68	49,5
Nombre de véhicules	190	13	100	49

Entreprise	RDTA Ain)	D'un point à l'autre (Tarn)
Statut	régie EPIC	SPL
Date de création	1918	sept 2011
Chiffre d'affaires	24M€	11,8 M
Nb salariés ETP	334	135
Nb conducteurs ETP	246	114
Nb de véhicules	229	110

Tous nos remerciements aux entreprises qui ont accepté de participer.

4.7.1.1.3 LA METHODE

- Le cas d'école de transport urbain

Nous avons élaboré le cas d'école sur la base de 3 lignes aux caractéristiques différentes (fréquences et amplitude) avec une grille fonctionnelle de coûts pour le chiffrage telle que celle utilisée couramment dans les appels d'offres. Après une première réunion de présentation aux entreprises, celles-ci nous ont retourné leurs chiffrages a priori sur la base de leurs coûts 2013. Nous avons organisé une seconde réunion pour leur présenter les résultats et analyser avec elles les différences existantes entre elles à la suite de quoi elles ont été

amenées à revoir certaines imputations. En fin au cours d'une troisième réunion la 10 octobre 2014 nous avons présenté les résultats ci-après.

Il est important de préciser que nous n'avons absolument expertisé les unités d'œuvre et les coûts qui nous ont été transmis. Nous les avons pris tels qu'ils nous ont été donnés sans en vérifier la véracité même lorsque certains présentaient des anomalies au regard de notre connaissance des pratiques dans le secteur.

Notre démarche a été empirique, les résultats présentés sont donc à prendre avec précaution, ils n'ont aucune validité statistique, ni scientifique. La comparaison faite entre les entreprises publiques et privées comporte bon nombre de limites, notamment :

- **La représentativité de l'échantillon est partielle** : nous avons retenu des grandes entreprises et des petites sans pour autant que toutes les tailles d'entreprises soient représentées. Dans la mesure où l'échantillon n'est pas homogène, la comparaison est difficile.
- **L'échantillon de 9 entreprises est trop petit** pour être statistiquement représentatif or l'appréciation des résultats a été faite par rapport à la moyenne globale des entreprises publiques et privées de l'échantillon avec une analyse sommaire de l'écart type montrant sur certains indicateurs une dispersion importantes des valeurs (*NB. Pour quelques indicateurs, nous avons dérogé en éliminant les cas exorbitants faussant le jugement*), Au demeurant, nous nous sommes assurés que la même analyse des écarts par rapport à la médiane (dispersion par moitié des valeurs supérieures et inférieures) ne présentait pas de différences plus significatives que celles observées par rapport à la moyenne.
- **Les entreprises ne supportent pas toutes les mêmes coûts** suivant leur taille (ex. le nombre de délégués du personnel, les délégués du CHSCT, le nombre de dépôts, le nombre de modes, l'amplitude des services... Le coût de sécurisation du réseau n'est pas non plus le même selon la taille. De plus, l'ancienneté de ces entreprises est très différente ce qui n'est pas sans incidences sur les accords d'entreprise dont dépendent les conditions de travail et donc les coûts.
- Le réseau de Nice longtemps en DSP est exploité en régie depuis septembre 2013, nous l'avons donc considérée comme une entreprise publique mais ses coûts restent marqués par ceux d'une entreprise privée ce qui introduit un biais dans les résultats des entreprises publiques. A noter aussi que la filiale Ratpdev dispose d'un parc de 77 bus, sa petite taille crée une distorsion dans les résultats.
- Une autre limite de l'exercice réside dans le fait que nous avons fait **une comparaison à un instant donné** ce qui ne permet pas d'appréhender l'évolution des coûts dans la durée pour repérer d'éventuelles dérives au fil du temps (exercice au demeurant impossible à faire à périmètre constant).
- **L'anonymat des résultats** ne nous a pas permis de comparer les entreprises de même taille et d'expliquer certains écarts sur des mêmes postes de coûts dus par exemple à des activités ou des services avec de grandes amplitudes et de fortes exigences de qualité de service pouvant être source de frais de structure plus importants ou bien à des missions assurées pour le compte des AO.

- Le cas d'école des transports non urbains

Nous avons élaboré le cas d'école sur la base d'1 ligne régulière et de 2 services scolaires avec une grille fonctionnelle de coûts pour le chiffrage telle que celle utilisée couramment dans les appels d'offres. Après une première réunion de présentation aux entreprises, celles-ci nous ont retourné leurs chiffrages a priori sur la base de leurs coûts 2013. Nous avons organisé une seconde réunion pour leur présenter les résultats et analyser les différences existantes entre elles à la suite de quoi elles ont été amenées à revoir certaines imputations. A noter que nous n'avons traité ici que du cas de la ligne régulière fonctionnant de 6h30 à 19h30 avec 14 AR/j du lundi au vendredi.

Il est important de préciser que **nous n'avons absolument expertisé les unités d'œuvre et les coûts qui nous ont été transmis**. Nous les avons pris tels qu'ils nous ont été donnés sans en vérifier la véracité même lorsque certains présentaient des anomalies au regard de notre connaissance des pratiques dans le secteur.

Notre démarche été empirique, les résultats présentés sont donc à prendre avec précaution, ils n'ont aucune validité statistique, ni scientifique. La comparaison faite entre les entreprises publiques et privées comporte bon nombre de limites, notamment :

- **La représentativité de l'échantillon est partielle** : nous avons retenu des grandes entreprises et des petites sans pour autant que toutes les tailles d'entreprises soient représentées. Dans la mesure où l'échantillon n'est pas homogène, la comparaison est difficile.
- **L'échantillon de 15 entreprises est trop petit** pour être statistiquement représentatif or l'appréciation des résultats a été faite par rapport à la moyenne globale des entreprises publiques et privées de l'échantillon avec une analyse sommaire de l'écart type montrant sur certains indicateurs une dispersion importantes des valeurs (*NB. Pour quelques indicateurs, nous avons dérogé en éliminant les cas exorbitants faussant le jugement*), Au demeurant, nous nous sommes assurés que la même analyse des écarts par rapport à la médiane (dispersion par moitié des valeurs supérieures et inférieures) ne présentait pas de différences plus significatives que celles observées par rapport à la moyenne.
- **Les entreprises ne supportent pas toutes les mêmes coûts** suivant leur taille (ex. le nombre de délégués du personnel, les délégués du CHSCT..). De plus, l'ancienneté de ces entreprises est très différente entre celles qui ont un siècle d'existence et celles créées récemment ce qui n'est pas sans incidences sur les accords d'entreprise dont dépendent les conditions de travail et donc les coûts.
- **Les SPL** (SBTM et D'un point à l'autre) et la régie Illevia ont été **créées tout récemment** (2011 et 2012), ces sociétés nouvelles ont repris le personnel des entreprises privées qui exploitaient leurs services préalablement donc leurs coûts restent marqués par ceux d'une entreprise privée ce qui introduit un biais dans les résultats des entreprises publiques
- Comme dans le cas d'école des TU, deux autre limites de l'exercice sont dues à **une comparaison à un instant T et à l'anonymat des résultats**.

NB. L'autorité de la concurrence tolère ce genre d'exercice qui peut être considéré comme un observatoire du secteur dès lors qu'il est impossible d'identifier ou de reconnaître qui se cache derrière quel chiffre (on est sur des valeurs moyennes ou des fourchettes), et d'autre part, que ces coûts ne constituent pas des "prix conseillés" ou un barème plus ou moins officiel d'une organisation professionnelle de nature à fausser la concurrence.

(cf. *Avis du Conseil de la concurrence n° 03-A-18 du 15 octobre 2003 relatif à un projet d'ouvrage élaboré par l'Union nationale des économistes de la construction et des coordonnateurs*).

4.7.1.1.4 LES RESULTATS DES CAS D'ECOLE

Une difficulté majeure a résidé dans la communication de leurs coûts réels par les entreprises participantes qui ne souhaitaient pas, pour des raisons évidentes de concurrence, une transparence parfaite. Les résultats ont donc été présentés de façon anonyme.

La démarche que nous avons engagée, non sans mal, nous a pris pratiquement une année ; elle est tout à fait originale dans la mesure où un tel exercice n'avait jamais été fait jusqu'à présent. Elle mériterait d'être renouvelée et approfondie.

Les résultats de chacun des cas d'école ont donné lieu à un rapport présenté aux entreprises ayant participé aux groupes de travail sur le chiffrage des coûts d'exploitation. Les participants ont bien souligné l'intérêt de la démarche mais en ont aussi relevé les limites. Compte tenu de la composition de l'échantillon et des réserves signalées en introduction, **aucune généralisation n'est possible** et ils ont considéré qu'il ne serait pas sage de diffuser ces résultats qui pourraient faire l'objet d'interprétations partielles à partir de tel ou tel chiffre. Les groupes de travail ont demandé que les rapports avec le détail des coûts et de la productivité que nous leur avons présentés ne soient pas diffusés ce que nous respectons en nous en tenant à quelques constats généraux validés en réunion.

Dans les deux cas, on relève **des écarts de coûts significatifs entre entreprises** publiques ou entre entreprises privées, souvent d'une importance comparable aux écarts entre la moyenne des publiques et celle des privés.

- Résultats du d'école des transports urbains

Certes, comparaison n'est pas raison mais quelques tendances se dégagent, citons-en deux et rappelons qu'il ne s'agit que d'un cas d'école qui n'est qu'un partiel reflet de « la vraie vie » :

- Le statut de l'opérateur n'a **pas d'incidence** :
 - **Sur la productivité** des hommes qui est équivalente et pas non plus sur celle du matériel, la différence étant tenue (5%),
 - **Sur la part de frais généraux** rapportée aux coûts directs est identique (la taille de l'entreprise n'ayant d'ailleurs de façon surprenante que peu d'incidence).
- **L'écart de prix global** entre les deux types d'opérateurs de quelques **pourcents n'est pas franchement significatif**.

- Résultats du cas d'école des transports non urbains

Une conclusion générale a validée par les participants des groupes de travail :

L'écart de coût global du cas d'école entre privés et publics est mince (6%). Cette légère différence pas forcément significative est due :

- En partie à **la marge d'incertitude sur les valeurs** renseignées inhérente à ce type d'exercice,
- Au **poste marge et aléas** plus important dans le cas des privés, justifié par la rémunération du capital investi dans les véhicules et les dépôts (à noter que pour la quasi-totalité des entreprises publiques ce poste n'est pas pour autant à zéro, la plupart revendiquant un poste marge et aléas).

A partir des données générales que nous ont fournies les entreprises, sur la base des médianes et des moyennes des entreprises publiques et des privées de notre échantillon, on constate **des résultats tout à fait comparables** quel que soit le type d'entreprise en ce qui concerne :

- La productivité des hommes au travers du nombre d'heures travaillées (valeur médiane 1 462 h),
- le coût du poste conducteur et de l'heure de conduite en ligne,
- le coût des véhicules,
- la part de frais de structure (25% des coûts directs)
- l'absentéisme (6%)

A partir de ces deux cas d'école, on peut conclure que **la gestion publique n'est ni plus chère, ni moins chère que la gestion privée** et on retiendra que l'entreprise publique n'est pas dispendieuse et que l'entreprise privée a des coûts raisonnables.

N.B. Les cas d'école ont montré que, à quelques exceptions mineures près (mise à disposition de locaux), en gestion directe, l'étanchéité des charges et des ressources est assurée, les régies et les SPL ne font notamment pas appel aux services fonctionnels de la collectivité locale de rattachement (gestion du personnel, secrétariat général, budget, comptabilité) et n'ont donc pas à les réaffecter dans leurs charges.

Les conditions d'une comparaison viable entre entreprises publiques et privées

Après une première tentative avec le présent cas d'école, nous pouvons en tirer les leçons et poser certaines conditions nécessaires à une démarche fructueuse :

- Avoir la disponibilité d'un échantillon suffisamment large d'entreprises :
 - Par la taille d'entreprise : distinguer les entreprises en 3 classes : par exemple les petites de 50 à 100 véhicules, les moyennes de 100 à 300, les grandes de plus de 300 véhicules.
 - Par grande région géographique
 - Par les activités: scolaire, lignes régulières, transport de personnel et tourisme
 - Par le nombre pour avoir une représentativité statistique.
- Avoir la possibilité de valider les coûts en ayant accès à la comptabilité analytique des entreprises ou à défaut la reconstituer
- Avoir la possibilité de procéder aux échanges nécessaires avec les opérateurs pour être sûr que les unités d'œuvre sont bien ajustées sur les mêmes bases pour tous
- Avoir la possibilité de s'affranchir de l'anonymat pour pouvoir expliquer les écarts de coûts entre entreprises et les comparer au moins 2 à 2

Des conditions difficiles à réunir aux quelles il faudra répondre pour monter un observatoire des transports tel que recommandé par le ROSP (cf. § 1.2.2 supra)

4.7.2 Analyse d'un échantillon de réseaux à partir des statistiques UTP

Parallèlement au cas d'école, nous avons procédé à l'analyse d'un échantillon de 30 réseaux urbains à partir des seules statistiques couramment utilisées par les professionnels du secteur et rendues publiques.

Nous avons bien conscience des limites de la comparaison menée sur des bases tout à fait empiriques et ne prétendons pas ici à des conclusions définitives sur les modes gestion. A cela s'ajoute **les limites liées** :

- A la fiabilité des statistiques issues de l'enquête, dite Cahiers Verts, menée conjointement par le MEDDE, le CEREMA, le GART et l'UTP, au demeurant la seule officielle, reprise dans la Plaquette UTP « *Les chiffres clé du transport public* »,
- Au contenu et au choix des ratios,
- A la composition des échantillons.

L'approche que nous avons choisie permet quand même de se faire une idée. Nous avons essayé d'objectiver la démarche en la quantifiant mais, là aussi, en étant lucide sur les limites de l'exercice car « *comparaison n'est pas raison* ». Le détail des résultats est présenté en **annexe 5**.

Pour chaque réseau + si la performance est égale ou meilleure que la moyenne de l'échantillon. Selon les cas, au-dessus de la moyenne (ex.le plus productif) ou en-dessous de la moyenne (le plus cher au voyage ou au km)			
1. La productivité :			
Km/salarié/an (pondéré par la vitesse commerciale de l'échantillon)			
	Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 privé, 2 SEM et 3 régies au-dessus de la moyenne	+	++	+++
- Réseaux moyens : 2 SEM, 3 régies et 1 privé au-dessus de la moyenne	++	++	+
- Petits réseaux : 4 privés au-dessus de la moyenne			++++
Km/conducteur/an (pondéré par la vitesse commerciale de l'échantillon)			
	Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 privé, 2 régies et 3 SEM égal ou supérieur à la moyenne, les autres sauf la régie de La Rochelle légèrement en dessous de la moyenne	+		+
- Réseaux moyens : 3 SEM, 2 régies et 1 privé au-dessus de la moyenne	++	+++	+
- Petits réseaux : 3 privés au-dessus de la moyenne			+++
2. L'économie :			
Coût / km			
	Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 régie très nettement plus cher que les autres. 2 régies, 2 SEM et 3 privés ont un coût de production égal ou en dessous de la moyenne	++	++	+++
- Réseaux moyens : 1 privé, 2 SEM, 2 régies en-dessous de la moyenne	++	++	+
- Petits réseaux : 3 privés et 1 régie en-dessous de la moyenne			+++
Coût / voyage			
	Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : les 3 privés sont au-dessus de la moyenne, 1 régie et une SEM sont les moins chers	++	++	
- Réseaux moyens : 2 SEM, 2 régies et 3 privés en-dessous de la moyenne	++	++	+++
- Petits réseaux : 2 privés, 1 régie et 1 SEM en-dessous de la moyenne	++	+	++
3. L'efficience :			
Taux de couverture recettes/dépenses			
	Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 2 régies, 1 SEM et 1 privé au-dessus de la moyenne	++	+	+
- Réseaux moyens : 3 SEM, 4 régies sur 4, 1 privé égal ou supérieurs à la moyenne	++++	+++	+
- Petits réseaux :	++	+	++
4. TOTAL (nombre de +)			
	Regies	SEM	Privés
Grands réseaux :	8	7	8
Réseaux moyens :	12	12	7
Petits réseaux pondérés (*)	4	6	8
TOTAL	24	25	23
(*) les privés étant surreprésentés (5) et les SEM sous-représentées (1) dans l'échantillon et les régies représentant 1/3 de l'échantillon, nous avons pondéré les chiffres			

Sans oublier les réserves ci-dessus, nous pouvons conclure au vu de la méthode de quantification que les résultats font apparaître **une équivalence presque parfaite entre les différents statuts d'opérateurs** (privé, public, semi-public).

1. **Dans les grands réseaux** (> 250 000 habitants), les privés sont globalement aussi performants que les régies et légèrement plus que les SEM : 8 fois au-dessus de la moyenne ou égal à celle-ci comme les régies et 7 fois pour les SEM.

Si on analyse en détail les résultats de chaque ratio, les conclusions sont les suivantes :

- En matière de **productivité** du personnel : pour **l'ensemble du personnel**, les privés sont plus performants, pour **les conducteurs**, les résultats sont sensiblement comparables entre les types d'opérateurs,
- Concernant **les coûts par kilomètre**, les différents modes sont équivalents, alors que, pour les coûts **par voyage**, les entreprises privées sont plus chères et les entreprises parapubliques (SEM) sont moins chères,
- En matière d'**efficience** (R/D), les entreprises parapubliques sont les plus performantes.

Les entreprises privées sont meilleures sur le seul ratio km/salarié/an. Les régies comme les SEM sont plus efficaces (ratio R/D). Sur les autres ratios, il n'y a pas de différence significative selon le type d'opérateur.

NB. Le fait que Lille et Toulouse aient un métro automatique n'a pas d'incidence sur la comparaison de la productivité entre public et privé puisque chaque catégorie est représentée mais par contre désavantage les SEM qui n'ont pas de métro automatique.

2. **Dans les réseaux moyens** (entre 100 000 et 250 000 habitants), les SEM et les régies font jeu égal en étant assez loin devant les entreprises privées qui sont plus performantes sur le seul ratio du coût par voyage. Sur tous les autres ratios, les entreprises parapubliques sont plus performantes.
3. **Dans les petits réseaux** (< 100 000 habitants), les entreprises privées ont de bien meilleurs résultats de productivité par agent et par conducteur et leur coût par kilomètre est plus faible. Par contre, concernant le coût par voyage et le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D), la gestion publique est plus performante.

Au final, les résultats des réseaux de cette dernière classe permettent aux privés de compenser leurs moins bonnes performances sur les réseaux moyens.

5. Chapitre V : Les déterminants du choix du mode de gestion

« Ce n'est pas le mode de gestion qui fait qu'une entreprise marche bien ou pas. Pourquoi ne pas mettre les modes de gestion en concurrence ? » (un syndicaliste)

« Il y a ce qui a été délégué à des opérateurs, ce qu'on appelle la concession ou le partenariat public-privé. Beaucoup a été dit sur ces instruments, ils sont soit encensés, soit décriés. C'est une tradition française d'être à ce point dans le binaire. Il faudrait soit les abandonner en bloc, parce qu'il y a du privé, soit les suivre aveuglément parce qu'il y a du public. Gardons-nous de ces a priori... **Ma méthode en la matière est donc pragmatique, c'est de prendre le meilleur instrument** ... les élus locaux sont confrontés quotidiennement à ces réalités et il faut les accompagner pour qu'ils sachent exactement de quoi il retourne. Car il y a de mauvaises surprises également avec ces partenariats, où l'on découvre des locations exorbitantes et puis ensuite une gestion particulièrement coûteuse quand il n'y a pas eu de phénomènes de rente qui se sont installés

Alors, plutôt que de jeter aux gémonies tel ou tel instrument, accompagnons, et c'est le rôle de l'Etat, les investisseurs publics quels qu'ils soient, pour qu'ils puissent trouver la bonne structure, le bon montage pour leurs projets. ». (Déclaration de Monsieur le Président de la République à l'occasion du séminaire sur l'investissement. Bordeaux, le 10 janvier 2013.)

5.1 Les questions posées aux AMO avant le renouvellement des contrats

Nous avons procédé au recensement de **22 appels d'offres lancés par des AO entre 2010 et 2014** pour recruter une AMO afin de les aider dans des procédures de renouvellement de contrats de DSP. Nous en avons extrait les clauses concernant la question du choix du mode de gestion (voir le détail en **annexe 6**).

On distingue très nettement trois types d'approche :

- Les collectivités qui se posent vraiment la question du choix du mode de gestion,
- Celles qui se posent la question car formellement elles sont obligées de le faire,
- Celles pour qui la question ne se pose pas, ils sont en DSP et comptent bien y rester.

Parmi les collectivités, celles dont on peut penser qu'elles se posent vraiment la question du choix du mode de gestion demandent une analyse comparative approfondie. On remarque que **les aspects financiers ressortent bien évidemment mais ne sont pas prédominants**. Les notions de risques, de qualité de service, de gestion administrative et de dispositions fiscales reviennent souvent. Quant à **la question des relations AO/exploitant selon le mode de gestion, elle est très peu évoquée** dans ses dimensions humaines ou en ce qui concerne les modalités de contrôle que ce soit des moyens ou des résultats.

Par contre, sans parler des collectivités qui n'évoquent même pas la question, on ne sent pas vraiment d'hésitation sur le choix du mode de gestion de la part des AO qui demandent une analyse comparative pour se conformer aux obligations légales sans envisager vraiment de changement. Dans ce dernier cas, la demande de la collectivité est simple : « *la mission du prestataire consistera notamment à élaborer les documents nécessaires à la procédure de renouvellement de la DSP dont la délibération de l'assemblée et le rapport de présentation pour l'engagement de la procédure et le choix du mode de gestion* ».

Cela a le mérite d'être clair et d'éviter de se poser des questions inutiles :

« Le choix du mode de gestion ne dépend pas des préconisations de l'AMO, les élus savent ce qu'ils veulent faire. L'AMO est là pour justifier le choix et sécuriser la procédure. De toute façon, c'est la collectivité qui dit le mode à choisir, pour l'AMO c'est CQFD. Ce qui n'empêche pas quand même de faire un tableau avec des plus et des moins selon le mode de gestion de façon théorique. La réflexion préalable sur les modes de gestion ne relève quasiment jamais d'une demande politique, elle reste une formalité même si la question interpelle quelques élus. » (un consultant)

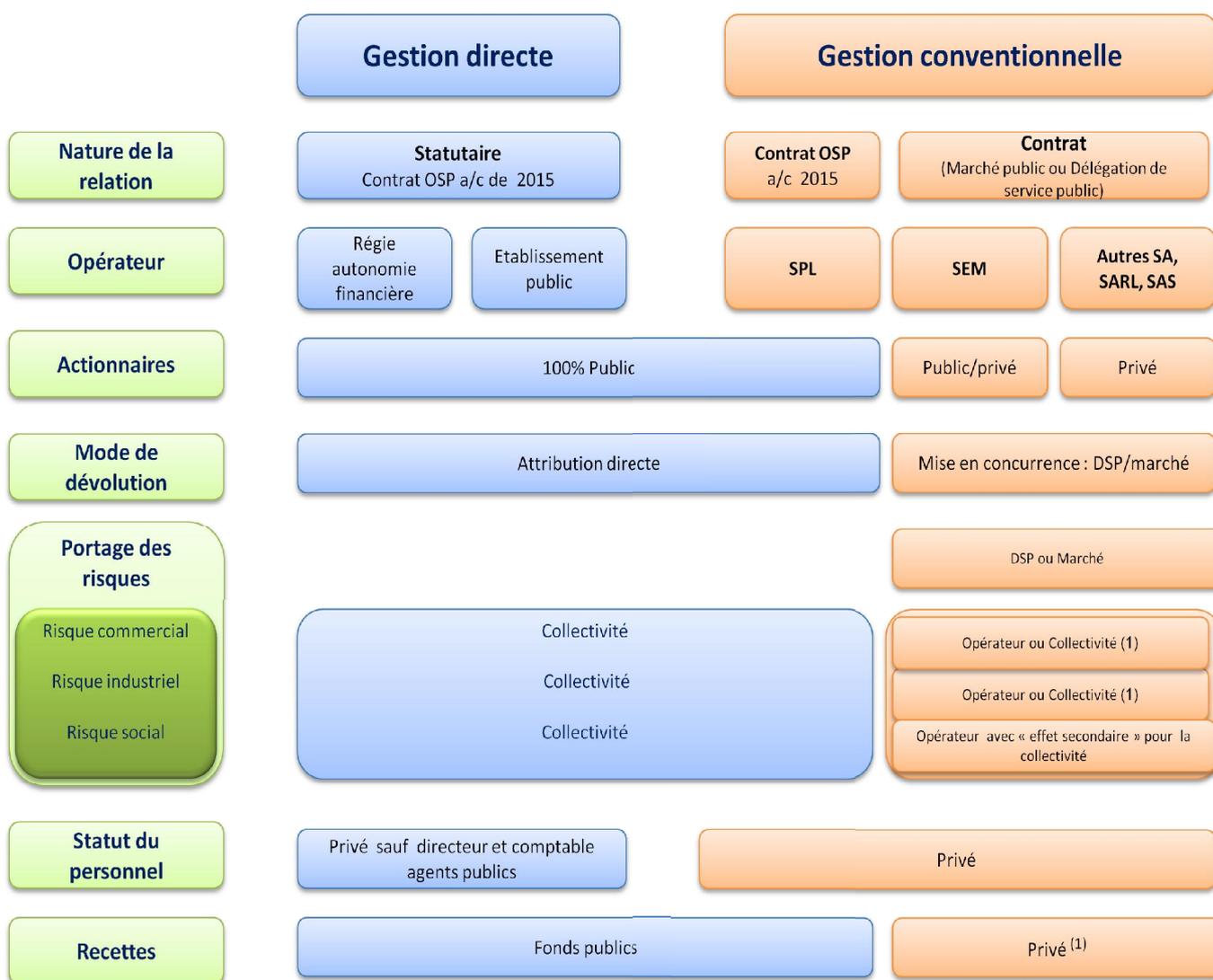
5.2 Les avantages / inconvénients des différents modes de gestion

5.2.1 Tableau synoptique des modes de gestion selon le type d'opérateur et de contrat

Un mode de gestion se caractérise par la combinaison de trois critères :

- **Le type de contrat** (DSP, marché public ou innommé) dans tous les cas conforme au ROSP,
- **Son mode d'attribution** (directe ou après mise en concurrence)
- **Le statut de l'opérateur** (public, privé, parapublic)

Tableau synoptique des modes de gestion selon le type d'opérateur et de contrat



⁽¹⁾ Sauf si contrat de régie intéressée

Source : O. Domenach & Cyril Mallit

La gestion publique repose sur un opérateur interne à l'autorité organisatrice, dit *in house* (à capitaux publics et avec un contrôle analogue) avec attribution directe d'un contrat OSP ou même si cela peut paraître paradoxal, après une procédure de mise en concurrence.

La gestion privée repose sur un opérateur privé à qui l'AO attribue un contrat de DSP ou un marché public au terme d'une procédure de mise en concurrence.

Ci-dessous un exemple de motivation du choix de la DSP par une AO :

Délibération de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) sur le choix du mode de gestion¹¹² (2012)

Compte tenu :

- des objectifs de la Communauté urbaine en termes de maîtrise de l'offre globale de transports,
- des objectifs de gestion du service associés aux risques d'exploitation du gestionnaire.

Compte tenu que dans une délégation de service public :

- le Conseil communautaire garde **la possibilité de faire évoluer le service**, de fixer les tarifs et la consistance des services,
- le délégataire **peut avoir à sa charge certains investissements**, facilitant ainsi l'adaptation du service au besoin,
- **l'Autorité Organisatrice bénéficie de l'expertise, du savoir-faire et de la recherche d'une entreprise de transports**,
- le contrat régissant les responsabilités respectives de délégant et du délégataire permet d'assurer la transparence de gestion et **le contrôle des engagements du délégataire**,
- le contrat permet d'assurer une transition entre employeurs garantissant la prise en compte et **la préservation des avantages sociaux** dans le cadre d'une gestion des ressources humaines encadrée par le Code du Travail.

Il vous est proposé de vous prononcer favorablement sur le principe d'une délégation de service public pour l'exploitation des services de transport public urbain de voyageurs

5.2.2 Quelques critères de choix à prendre en compte

Dans cette partie, nous reprenons de façon synthétique un certain nombre d'arguments développée au cours des parties précédentes et d'autres arguments repris dans deux rapports de présentation du choix du mode de gestion aux assemblées délibérantes (La communauté urbaine de Bordeaux – la CUB - pour le renouvellement de leur DSP et le Conseil Régional Provence-Apes- Côte d'Azur – cf. **annexe 7**).

5.2.2.1 La répartition des rôles pour éviter leur confusion

Un des intérêts avancés par les tenants de la gestion publique est « *la maîtrise de la politique des transports* » (un élu passé en régie). Sans doute s'agit-il surtout d'avoir la main sur son opérateur interne chargé de mettre en œuvre l'offre de transport telle que définie par les élus.

« *Pour une AOT, choisir la régie signifie conserver le contrôle complet de toute la chaîne du transport : de la définition du réseau et de sa politique commerciale à sa mise en œuvre. Cependant, comme l'AO fixe les règles, définit la stratégie et exécute le service, elle est à la fois juge et partie.* » (un délégataire)

¹¹² Source : http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/Rapport_presentation_DSP.pdf

Sur le principe, c'est exact mais en pratique, nous avons vu que certains opérateurs internes selon les personnes à leur tête jouissent d'une certaine autonomie, voire même font partie des décideurs de l'AO.

Cela pose **la question des contre-pouvoirs** indispensables face à l'autorité établie pour proposer des approches critiques. Que peut-il en être quand le directeur des transports de l'AO est en même temps directeur de l'opérateur interne¹¹³ ? Cela n'a rien d'illégal mais n'est-ce pas une confusion des rôles ? Certes, le contrôle analogue, même s'il n'est pas toujours pratiqué par la collectivité, est par principe garanti mais cette dernière et son opérateur vont-ils s'auto-flageller quand on sait comme l'autocritique est difficile ? De même, lorsque le président de la régie est aussi le vice-président transports, cela présente l'avantage de ne pas diluer les pouvoirs mais alors **qui va pouvoir avoir un œil critique** sur les problèmes éventuels de l'entreprise ?

Quant à l'argument de la maîtrise de la politique transport ou de l'offre, il ne vaut pas dans le cas d'AO volontaristes ayant une vision claire de leurs objectifs que le délégataire se devra d'appliquer sous le contrôle de son AO qui s'en sera donnée les moyens :

*« La France est le pays qui a inventé la DSP et de plus en plus de pays se tournent vers ce modèle. **Quelle est la plus-value de la DSP ? La séparation des rôles.** Les élus ont la légitimité du suffrage et sont entourés de bons techniciens. L'opérateur met à leur disposition ses compétences techniques et managériales. Cet équilibre concrétisé par un contrat transparent me paraît le plus efficace à la fois en matière de qualité de service et en matière d'économie. »* (J.P Farandou in Ville Rail & Transports 16/10/2012)

Effectivement le partage des rôles est clair en DSP : l'AO peut se concentrer sur sa vocation première, à savoir prendre les décisions stratégiques et contrôler la bonne exécution quantitative et qualitative du service rendu par son délégataire en charge des tâches opérationnelles.

Cependant, ne nous faisons pas d'illusions, **la séparation des rôles ne signifie pas étanchéité complète** entre les cocontractants, à preuve l'immixtion parfois des élus dans la gestion sociale de son délégataire¹¹⁴.

Par ailleurs, le recours à un délégataire privé permet d'**éviter certains errements** car les délégataires sont *nolens volens* une garantie de sérieux pour une gestion en toute légalité de l'entreprise :

¹¹³ C'est le cas notamment à Cholet, à Martigues, à Sophia-Antipolis, dans le Tarn, etc.

¹¹⁴ « Pour sauvegarder le meeting de François Hollande prévu dans sa ville, Mme Aubry a demandé à Transpole (Keolis) de trouver une issue immédiate au mouvement de grève lancé la veille à l'appel de la CGT et bloquant l'ensemble du réseau lillois.

D'après des sources concordantes, la présidente de Lille Métropole a fait pression sur la direction de son exploitant pour que la proposition d'augmentation annuelle (2% proposés par la direction contre 3% demandés par les représentants du personnel) soit réévaluée à la hausse. Surprise le lundi soir, alors que les négociations semblaient rompues, Keolis est revenu à la table des négociations. Le groupe, qui est habituellement réputé pour se comporter dans ce type de négociations avec une grande fermeté, a proposé une hausse de 2,3% et l'augmentation de 850 à 950 euros de la prime de mai. » (Ville Rail et Transport - 19 avril 2012)

- Les manquements du Syndicat des transports du Douaisis ne se seraient vraisemblablement pas produits si au lieu d'une régie il y avait eu un groupe comme délégataire : « *le directeur d'exploitation n'avait pas d'attestation de capacité ... le syndicat a gravement manqué à ses obligations d'autorité organisatrice de transports et pris des risques techniques et financiers qui dépassent un risque normal.* » (rapport 2013 de la CRC Nord Pas de Calais)
- De même, à la place de la régie départementale de l'Aisne, un délégataire aurait évité le non-respect des procédures de passation de marchés (s'il y était obligé comme en SEM) ou les excès de rémunération du directeur qui dépasse les 200 K€/an (cf. § 3.2.7.5 supra)

Enfin, penser comme certains que la gestion publique permet une plus grande proximité et visibilité par le public de la collectivité ne paraît pas fondé dans la mesure où dans pratiquement tous les réseaux, **la livraison des véhicules et tous les documents d'information (y compris le site web) portent l'effigie de leur AO**, sous une forme ou une autre.

5.2.2.2 Savoir-faire et compétences

On peut comprendre que certaines AO souhaitent disposer en interne d'une capacité d'expertise, notamment technique, pour être armées dans la définition d'un réseau optimisé sans être complètement dépendante de son délégataire :

*En choisissant de mettre en régie une partie de notre réseau, nous allons **développer en interne un réel savoir-faire en transport**, vivre une expérience concrète, tout en travaillant en partenariat et en transparence avec Keolis (ndlr. l'autre exploitant du réseau départemental) Cette expertise nous permettra d'être plus vigilants en termes de propositions d'évolution tout au long du contrat.»¹¹⁵*

Il n'en reste pas moins qu'une régie, seule, quelle qu'elle soit ne pourra jamais rivaliser avec les groupes :

*« La régie reste une entité locale qui, en général, ne porte que sur un seul réseau de transport : elle ne bénéficie pas de **l'expertise d'un groupe exploitant de nombreux réseaux**, parfois même dans de nombreux pays. La DSP, confiée à un opérateur reconnu, permet d'accéder à un très vaste réseau de managers et de bénéficier des innovations développées dans les différents réseaux opérés par le groupe délégataire » (un dirigeant)*

Exemple :

Certains élus de la CUB souhaitaient que la collectivité dispose en interne de plus de compétences techniques :

*Dans le contexte actuel, le nombre d'acteurs privés en mesure de réaliser le service est de plus en plus restreint et les compétences, donc, de plus en plus concentrées au sein d'organismes privés. Se poser la question du choix du mode de gestion des transports revient donc à se questionner aussi sur **la réappropriation, par la sphère publique, de compétences techniques pour les mettre au service d'objectifs***

¹¹⁵ André Lefeuvre, VP transport du conseil général d'Ille-et-Vilaine - in Keolis FORUM - novembre 2011

politiques. Il nous semble, en outre, que la gestion publique offre plus de marges de manœuvre à la collectivité pour contrôler la chaîne d'exécution du contrat dans sa globalité¹¹⁶.»

Le Jury des élus ne sera pas suivi par la CUB qui a considéré que cela représentait un investissement jugé trop lourd. L'assemblée délibérante dans sa délibération de principe a jugé que :

*« Les compétences qu'il serait nécessaire de développer en interne (en matière de recherche/développement, d'achat, ou d'organisation même du service) pour une seule collectivité est **un investissement de long terme** qui est optimisé lorsqu'il est réalisé par un groupe pour plusieurs réseaux¹¹⁷. »*

C'est là une position pertinente car, à part éventuellement des régies de taille importante, on imagine mal un nouvel opérateur interne acquérir rapidement et maintenir les mêmes compétences que celles dont disposent les groupes en matière d'innovations, d'évolutions techniques et commerciales, de marketing...

Certaines entreprises locales, entreprises publiques ou PME, pour sortir de leur isolement et développer leurs compétences, ont créé deux structures, **AGIR** (160 membres¹¹⁸) et **REUNIR** (115 PME indépendantes) pour :

- Mutualiser leurs expériences,
- Se comparer entre elles (benchmark),
- Bénéficier de conseils et participer à des sessions de formation en tous genres (juridique, technique, social et financier),
- Profiter d'une aide technique pour répondre aux appels d'offres,
- Faire une partie des achats à travers une centrale.

Les résultats montrent qu'ils sont capables de tenir tête sur certains segments de marché aux groupes.

5.2.2.3 Les circuits de décision et les conditions de mise en œuvre

La gestion directe apporte :

« Un véritable ancrage local dans les prises de décisions et une transparence totale vis-à-vis des actionnaires et une absence de recherche de profit » (un directeur d'entreprise publique)

Ce à quoi d'autres rétorquent :

¹¹⁶ Jury des élus – débat sur le mode de gestion – CUB 2012 op.cit

¹¹⁷ Rapport sur le mode de gestion 2012 (http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/Rapport_presentation_DSP.pdf)

¹¹⁸ Les adhérents d'AGIR peuvent être des collectivités locales ou des exploitants de transport sans lien capitalistique avec un groupe national de transport. Ils sont pour une moitié des collectivités et pour une autre des exploitants entreprises publiques locales (Régies et EPIC, Sociétés publiques locales (SPL) et quelques autocaristes indépendants.

« L'actionnaire public rend l'opérateur plus attentif aux desiderata des décideurs publics, la relation est plus policée, **le management est moins incisif** que dans le privé. » (un directeur territorial)

Il est néanmoins certain que **la gestion contractuelle des évolutions de la consistance de l'offre de transports est plus simple avec un opérateur interne** qu'avec un délégataire puisque le circuit de décision est très court et les négociations sont en principe réduites à leur plus simple expression. Rappelons que juridiquement, l'AO n'est pas dispensée de passer un avenant au contrat comme avec un délégataire *ex ante* la mise en œuvre des modifications et non de façon rétroactive comme c'est souvent le cas.

Par ailleurs, compte tenu d'un dialogue social généralement plus poussé et de nombreuses procédures administratives dans les régies, un directeur considère que :

« En régie, on n'est pas des fonctionnaires mais il y a certaines réactivités qu'on ne peut avoir comme les privés. »

Le recours aux marchés publics pour les régies ou à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 (relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics) pour les opérateurs publics et les SEM génèrent incontestablement une certaine lourdeur administrative pour mettre en œuvre les procédures d'appels d'offres. **Le côté positif**, c'est que cela oblige à :

- Anticiper les décisions d'achat,
- Remettre en concurrence les fournisseurs à intervalles réguliers et éviter ainsi les tacites reconductions

Mais **le côté négatif** revêt d'autres aspects :

- Il renchérit les coûts de gestion (emplois spécifiques, temps passé),
- Il prend beaucoup de temps au directeur qui est l'ordonnateur (CAO, signature bordereaux, mandats et titres de recettes)
- Il ne donne pas la souplesse nécessaire pour choisir ses fournisseurs et amène à en changer selon les offres présentées lors des procédures de mise en concurrence. Comment dans ces conditions arriver par exemple à avoir un parc de véhicules homogène ? La diversification renchérit alors les coûts de maintenance.
- Il limite les possibilités de négociation aux seules offres présentées d'une part, dans le cadre d'un CCTP non modifiable d'autre part.

A noter que les prix annoncés dans les cas d'école montrent qu'en fait **les prix fournis par les entreprises publiques pour leurs achats sont en fait très comparables à ceux obtenus par les privés.**

Les circuits de décision sont indéniablement plus courts avec un opérateur public, l'attribution directe de droits exclusifs aux opérateurs internes permet en effet aux AO d'éviter les procédures de mise en concurrence toujours risquées, longues et coûteuses. Le mode de gestion directe permet aussi d'éviter les négociations d'avenants souvent ardues avec les délégataires autour des modifications d'offre quand les réseaux préfigurés ne correspondent pas à ce qui se passe ensuite puisque *in fine* l'AO, n'ayant aucun intérêt à mettre son opérateur interne en difficulté, en assume les conséquences financières en particulier au regard du « risque recettes ».

5.2.2.4 La gestion sociale, le recrutement et le renouvellement des équipes dirigeantes

Nous avons traité de l'importance de la gestion sociale dans les entreprises de transport (cf. § 4.6 supra) qui sont des entreprises de main-d'œuvre produisant du service, avec de fortes exigences de qualité pour répondre aux attentes de la clientèle, surtout de celle qui n'est pas captive pour qu'elle opère un transfert modal vers les TC.

Les embauches doivent se faire sur des critères de motivation et de compétence mais on sait que le recrutement des personnels et l'influence sur les carrières ou les nominations à des postes importants ont toujours été des outils puissants de clientélisme pour les élus et c'est plus facile avec son propre opérateur qu'avec un délégué¹¹⁹. Commençons donc toutefois par démentir ce qui serait un poncif qui fut vrai mais qui ne l'est apparemment plus, aux dires des directeurs comme des représentants syndicaux, acceptons-en l'augure :

« La maîtrise du recrutement par les élus n'existe plus, il est fini le temps où ils pouvaient faire embaucher les colleurs d'affiche qui se pensaient ensuite intouchables et créaient un mauvais climat social » (un délégué syndical)

En matière de recrutement, on reconnaît volontiers un avantage aux groupes qui gardent un pouvoir d'attraction auprès des jeunes diplômés à qui ils peuvent offrir des perspectives de carrière :

« Ils ont la capacité de fournir des cadres qui sont performants et opérationnels, les régies n'ont pas le même panel de recrutement et ce n'est pas sûr qu'elles arriveraient à débaucher ces cadres compte tenu des avantages qu'ils ont dans le privé par rapport à la fonction publique » (un élu)

Eh bien si ! Les entreprises publiques (anciennes et nouvelles) profitent de ces cadres performants, formés par les groupes, qu'elles arrivent à recruter pour en prendre a direction et elles ont nombreuses à l'avoir fait et ne s'en plaignent absolument pas, ils s'adaptent apparemment fort bien aux conditions de la gestion publique¹²⁰.

Entre le comportement des élus qui a évolué positivement en s'immiscant moins dans la gestion et des directeurs « avec la mentalité du privé », les opérateurs publics font pour l'instant montre d'une volonté certaine de gestion efficace au point que l'un des directeurs nous a fait part d'un paradoxe intéressant : *« Une régie peut bien fonctionner à condition qu'elle ne fonctionne pas comme une régie »*, c'est dire !

Reste la question du sang neuf dans les équipes dirigeantes, comment renouveler les cadres ? C'est sûrement un des handicaps des opérateurs publics qui ne peuvent pas gérer des profils de carrière ascendants en interne sauf pour quelques-uns, le problème se pose de façon d'autant plus cruciale que la taille de l'entreprise est petite. Le revers de la médaille, c'est que ceux qui se plaisent sur place ne sont pas obligés à la mobilité comme dans les groupes.

L'avantage majeur des groupes est de faire tourner ses cadres dans les réseaux et de pouvoir en changer si les élus le demandent.

¹¹⁹ Il y existe quand même quelques cas de directeurs transports qui ont pris la direction du nouvel opérateur interne qui s'est créé (p. ex. les régies de Saint-Brieuc et d'Ille et Vilaine)

¹²⁰ Quelques grosses PME et des services transport d'AO récupèrent aussi des cadres transfuges des groupes.

A l'inverse en régie, il y a « *des risques de consanguinité si on reste entre nous et entre régies* » (un syndicaliste) et cela ne vaut pas que pour le social !

« *Avec la régie, le risque majeur c'est de s'engouffrer dans **la routine** et d'engraisser la structure* » (un délégataire), ce à quoi répondent les régies : « *Le dynamisme de la direction doit permettre d'éviter de s'endormir sur ses lauriers.* » (un directeur de régie)

5.2.2.5 La remise en cause de l'entreprise à intervalle régulier

Nous avons traité des bienfaits (et des limites) de la concurrence (cf. § 4.5.1), les tenants de la DSP en faisant un argument de poids pour justifier leur dynamisme et fustiger un immobilisme présumé des entreprises publiques.

« ***La DSP est stimulante, elle oblige à innover pour sortir du cadre, pour autant qu'on nous en laisse la possibilité en sachant bien qu'on ne pourra pas rediscuter d'éventuels dérapages. On va se décarcasser pour trouver les solutions parce que c'est notre argent et qu'on doit rendre des comptes au groupe.*** » (un délégataire)

Indépendamment de son coût, qui pourrait reprocher à la RATP, entreprise publique s'il en est, son manque de recherche et d'innovation ? On connaît des réseaux en gestion publique largement aussi dynamiques dans leur développement technique et commercial que bien des réseaux en DSP.

Il est toutefois indéniable que la contrainte peut avoir du bon :

« *Avec les DSP et la mise en concurrence, on a beaucoup progressé car on nous a mis l'épée dans les reins.* » (un dirigeant)

En même temps, la DSP fondée sur une remise en concurrence à intervalle régulier et donc sans perspective de durée longue, peut être une gêne dans la gestion de l'entreprise : « *8 mois à un an avant renouvellement contrat DSP, plus rien ne bouge dans l'entreprise* » et ensuite le temps que la nouvelle équipe dirigeante prenne ses marques - surtout en cas de changement d'opérateur – un certain flottement ou attentisme se fait jour. A tel point que, de façon quelque peu étonnante :

« *Pour une AO, la gestion en DSP nécessite moins d'attention qu'en régie car si cette dernière est mal gérée, l'AO est obligée de tenir un discours schizophrénique* » (un directeur de régie)

Dans le même temps, une fois admis le principe qu'il ne faut pas s'endormir, d'autres méthodes sont préconisées :

« *Un système sans remise en cause à intervalle régulier n'est pas bon. Il faut se donner les moyens d'être son **propre contrôleur**, avoir un regard critique permanent sur ce qu'on fait, ne pas s'imaginer qu'on est protégé et que les uns et les autres pensent que plus rien n'est risqué, que tout est acquis, ce serait dramatique à tous points de vue* » (un directeur de régie).

L'intention est excellente mais l'histoire nous a appris **que de la théorie à la pratique il y a un pas** que toutes les régies n'ont pas (encore) franchi. Quant à être son propre contrôleur,

c'est sujet à caution sauf si tout le personnel de l'entreprise, du bas jusqu'en haut, est particulièrement vertueux ... Gageons que les nouvelles entreprises publiques locales le sont et le resteront. Et les vieilles ?

Si les préconisations de contrôle du ROSP sont appliquées, les opérateurs publics, pour autant que les AO fassent diligence, comme toute autre entreprise, elle se remettra en cause en permanence pour améliorer ses performances.

En vertu du « **principe de réversibilité** ¹²¹ » selon lequel celui de la libre administration des collectivités territoriales commande de pouvoir modifier son choix au terme du contrat, une AO doit se poser la question de savoir si elle conserve le même mode de gestion pour l'avenir, non sans s'éclairer par des comparaisons solides d'indicateurs de performance avec d'autres réseaux. Cela se fait obligatoirement en DSP et il serait bien que cela soit fait aussi systématiquement avec les opérateurs internes au terme de leur contrat.

Au sujet du changement de modes de gestion, on connaît de nombreux cas dans les deux sens et il n'est pas assez dit, nous semble-t-il, que **le passage d'une gestion en régie EPIC, a fortiori en SPL, à une gestion déléguée ne pose aucun problème juridique, technique ou financier et réciproquement** ¹²² : le personnel est repris (sauf le personnel mis à disposition - PMAD - par le siège dans le cas de filiales de groupe ¹²³). Dans les réseaux de TU, l'AO est le plus souvent propriétaire du dépôt et des matériels roulants ¹²⁴ ce qui évite tout problème de changement d'opérateur mais ce n'est pas le cas dans les TNU, les conditions de reprise du personnel ne sont pas les mêmes qu'en TU puisque l'entreprise n'est pas dédiée et que les véhicules sont la propriété des opérateurs qui ne les transfèrent pas.

La principale complication :

- Pour la création d'un opérateur public réside dans la passation des marchés publics avec tous les fournisseurs avec un Code des marchés publics qui se complexifie au fur et à mesure des jurisprudences,
- Pour la privatisation d'une régie, la dimension politique du transfert de personnel à un employeur privé n'est pas toujours facile à gérer.

5.2.2.6 La maîtrise des coûts pour une gestion efficiente

Le transfert des risques essentiellement financiers en DSP protège l'AO ce qui ne peut pas être le cas quand elle est actionnaire de son opérateur interne puisqu'*in fine* elle supporte l'intégralité des risques industriels et commerciaux.

« En DSP quand le délégataire vient pleurer parce qu'il perd de l'argent, l'AO (le directeur en accord avec son président) lui dit que c'est le contrat, rien que le

¹²¹ Cf. Rapport d'information déposé à l'Assemblée Nationale par le député M. Boulaud sur la proposition de ROSP – 19 avril 2001

¹²² Cela n'exclut pas bien sûr un certain nombre d'opérations comptables et financières.

¹²³ Dans plusieurs cas de création d'opérateurs publics, certains des PMAD ont fait le choix de rester dans la nouvelle

¹²⁴ Plusieurs opérateurs internes sont propriétaires de leurs installations auquel cas il est tout à fait possible de transférer leurs biens à titre gratuit à leur AO actionnaire.

contrat. En régie, c'est foutu, le président qui est un élu, se met d'accord avec les autres élus de l'AO, ils trouvent toujours des compromis et les techniciens n'ont rien à dire. » (un directeur territorial)

Ce n'est pas complètement faux à voir ce qu'il se passe dans certaines régies dans lesquelles la gestion économe : « *Ce n'est pas une priorité naturelle dans la culture maison.* » (un directeur de régie)

Cet aveu d'un directeur de régie vaut surtout dans certaines régies historiques mais il apparaît que ce n'est pas pareil dans les nouvelles :

« Tout dépend de la façon dont est gérée la régie, des outils de mesure utilisés et du contrôle de sa gestion pour qu'elle soit efficiente. Il faut une gestion serrée avec des comparaisons de tout ; si l'AO et la direction ne mettent pas les mains dans le cambouis au quotidien, cela peut vite dérapier. » (un directeur territorial avec une régie)

Nous ne revenons pas sur la nécessité et l'obligation pour une AO de contrôler régulièrement son (ou ses) opérateurs(s) pour s'assurer au moins du maintien de leurs performances dans le temps. Sinon comment savoir si cela va durer, que l'on soit en régie ou en DSP ?

« A l'instant T, la régie c'est tentant et elle peut paraître plus performante au démarrage d'un contrat parce que vous allez faire des économies mais il faut regarder les tendances lourdes dans le temps. » (un élu)

« En DSP, après l'appel d'offres, tout le monde se relâche et se réveille un an avant le suivant. Il y a nécessité d'un vrai suivi du contrat par le siège pour ne pas se faire leurrer par les équipes en place, faire appel à l'imagination en permanence, des plans d'action à 3 ans tous ensemble pour ne pas s'enfermer dans la routine, maintenir la flamme et garder les sens en éveil » (un directeur de filiale)

Nous avons vu que l'on ne dispose pas d'éléments statistiques fiables pour répondre de façon tranchée sur la comparaison des coûts entre une entreprise publique et une entreprise privée, d'où les interrogations de certains élus :

« Les privés remontent des marges au groupe mais si on était en régie, est-ce qu'on aurait fait les mêmes gains de productivité ou de fonctionnement ? Est-ce que on aurait eu le réseau qui nous aurait permis de dire que c'est celui avec lequel on gagne plus ou celui avec lequel on a rien gagné ? Est-ce que notre savoir-faire est comparable à celui des groupes ? Toute la discussion sur la DSP est là : est-ce qu'on gagne plus ou qu'on perd plus en régie ? » (un élu)

« Aujourd'hui, politiquement la création d'une régie c'est une bonne déclaration : le service est fait en direct par la collectivité, le prix sera le meilleur que l'on puisse obtenir. Après il faut le prouver, il faudra bien compter toutes les prestations et fournitures de moyens matériels et humains pour avoir un coût complet. » (un élu)

Hélas ! Personne n'est aujourd'hui en mesure de répondre à la question de savoir si l'opérateur public coûte plus ou moins cher que le privé. On ne peut pas trancher définitivement la question car, comme nous l'avons constaté au terme des deux cas d'école, il existe au moins deux limites rédhibitoires :

1. On ne dispose **pas de bases de données fiables** permettant de faire des simulations objectives,
2. Il n'existe **aucune analyse diachronique** d'évolution des coûts entre opérateurs de statut différent comparables par leur ancienneté, leur périmètre d'action ... or **les dérives financières éventuelles se mesurent au fil du temps.**

Une telle situation amène à relativiser les propos d'AGIR qui a raison sur le principe de challenger les offres des opérateurs privés mais sans pouvoir en fait disposer de références comparables et fiables :

« Dans une période de contraintes budgétaires fortes, de plus en plus d'élus font preuve de bon sens en challengeant l'offre des candidats privés face à l'offre virtuelle d'une SPL ou d'une régie, réalisée par des bureaux d'études indépendants. Cela leur permet soit de faire baisser le montant du contrat de leur nouvelle DSP soit de basculer vers l'opérateur interne.¹²⁵ »

Pourquoi, dans un souci de réciprocité, et surtout pour être conforme aux dispositions du ROSP, les AO ne challengeraient-elles pas leur opérateur interne très régulièrement pour faire baisser les montants de leurs contrats s'il s'avérait qu'ils sont trop chers, voire qu'en fin de contrat, elles mettent leur opérateur public en concurrence avec les privés, ce n'est pas interdit et a même été pratiqué (les régies d'Ille et Vilaine et du Jura notamment).

5.2.2.7 L'opérateur interne comme un outil de régulation ou comme sanction

Nous connaissons différents cas d'utilisation d'un opérateur interne comme outil de régulation ou de sanction, voire de solution juridique suite à des difficultés dans le cadre de procédures de mise en concurrence :

- **La régie comme outil de régulation** en exerçant une pression sur la concurrence :
 - Le Conseil Général d'Ille et Vilaine a créé une régie avant le lancement d'une procédure de DSP sur 4 lots en prévenant, pour éviter que « *les prix flambent* », que l'un d'eux serait attribué à la régie et a mis en place un observatoire de suivi des deux opérateurs.
 - La Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis a créé une régie en 2006 pour exploiter la ligne principale du réseau avec la volonté d'instaurer un contrepouvoir pour assurer un service minimum suite à la longue grève de Veolia en 2005 qui continue au demeurant d'exploiter le reste du réseau
 - Au sein du Syndicat mixte de gestion et d'exploitation des transports urbains (SMEGTU) constitué entre la Communauté d'agglomération du Pays de Martigues et le SAN Ouest Provence coexiste une régie et un opérateur privé dont le marché va être mis en renouvellement.
- **La création d'un opérateur interne comme sanction** à la suite de procédures de renouvellement de DSP dans le cadre desquelles les négociations avec le candidat

¹²⁵ Communiqué de presse d'AGIR, paru le 7 janvier 2015

unique ne donnaient pas satisfaction (Saint-Brieuc, Périgueux, Chartres, en partie Nice)

- **La création d'un opérateur interne comme échappatoire juridique** en attribuant directement le contrat (procédures de DSP cassées à Maubeuge, erreur de procédure à Cannes)
- **La création d'un opérateur interne pour éviter une mise en concurrence à la SEM** risquant de lui être défavorable (La Rochelle 1998)

Compte tenu des exemples récents qui montrent que certains élus n'hésitent pas à franchir le pas presque du jour au lendemain, la création d'un opérateur interne peut devenir une épée de Damoclès pour les opérateurs privés.

Ce n'est pas l'avis de l'Autorité de la concurrence qui :

« doute de la crédibilité d'un revirement dans le choix du mode de gestion opéré par l'AO lorsque la régie n'a pas été retenue en amont de l'appel d'offres par la collectivité ... la mise en œuvre de ce mode de gestion pouvant s'avérer difficile....

« La pression concurrentielle exercée par l'éventualité d'un passage en régie dans le secteur des transports urbains doit donc être relativisée. L'observation des tendances récentes du marché ne confirme pas l'appétence des AOT pour ce mode de gestion, considéré d'une manière générale comme moins performant que la délégation du service à un opérateur privé ¹²⁶ ».

Depuis 2010, la tendance a évolué et plusieurs AO ont montré un regain d'intérêt pour la création d'entreprises publiques.

5.2.3 La perception des différents modes de gestion

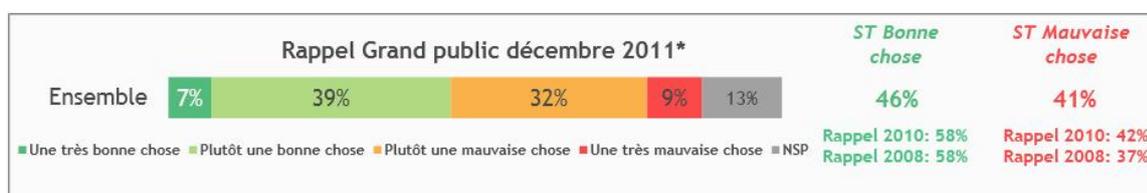
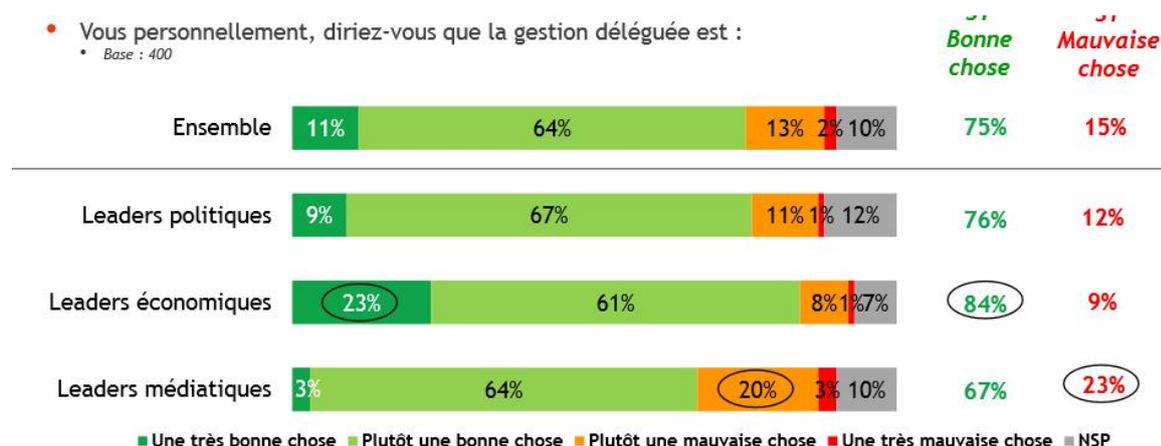
En son temps (2005), le rapport Barbusiaux (op.ci.) pensait nécessaire **que** « les élus disposent d'une image objective de la perception de leurs administrés. L'un des moyens serait **d'effectuer périodiquement un sondage** de manière à constituer un véritable observatoire ». C'est fait par l'Institut de la gestion déléguée (IGD) tous les 2 ans.

¹²⁶ Décision de l'Autorité de la concurrence n° 10-DCC-198 du 30 décembre 2010 (p.95)

PANEL LEADERS D'OPINION - La gestion déléguée vue par les Leaders (BVA-IGD février 2013)

- Vous personnellement, diriez-vous que la gestion déléguée est :

* Base : 400



Raisons du choix entre gestion directe et déléguée

- Parmi les raisons suivantes quelles sont celles, selon vous, qui incitent le plus les élus à opter pour une gestion directe ou déléguée de leurs services publics locaux ?

* Base : 400

Cumul des Citations*	Ensemble	Leaders Politiques	Leaders Economiques	Leaders Médiatiques
Des critères d'économie financière	58%	49%	60%	67%
Pour une meilleure efficacité des services pour les usagers	46%	47%	50%	40%
Une volonté de simplifier la gestion des ressources humaines du personnel local	53%	61%	50%	47%
Des raisons politiques ou idéologiques	22%	21%	17%	26%
Des critères de transparence	9%	9%	10%	7%
La perception qu'ont les administrés de l'un ou l'autre mode de gestion	6%	4%	7%	7%
NSP	2%	2%	3%	2%

* Total supérieur à 100% car 2 réponses possibles

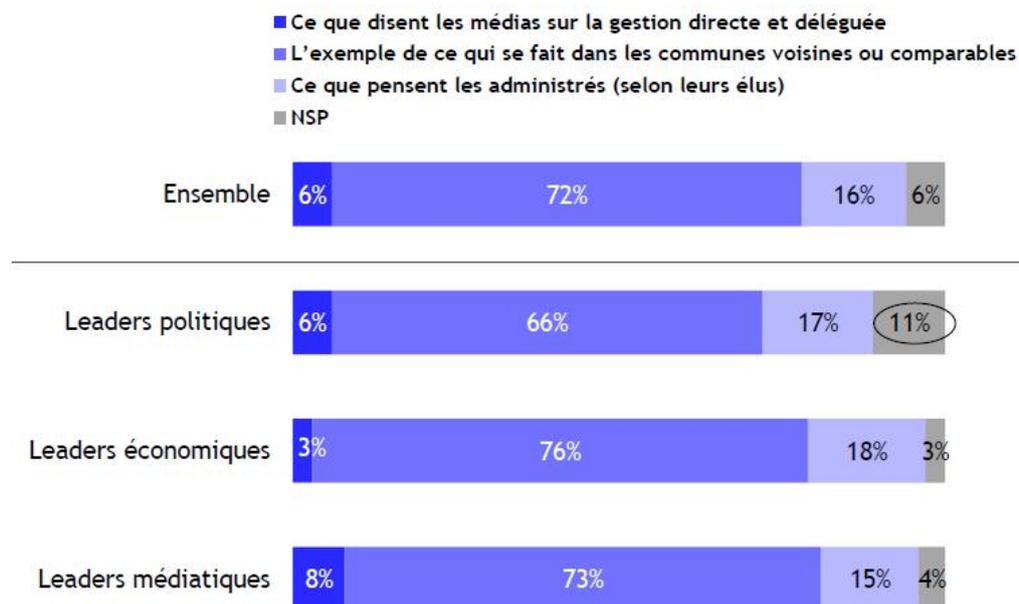


○ Ecart significativement supérieur à l'ensemble

Critères perçus d'influence du choix

- Parmi les trois facteurs suivants pouvant influencer les élus au moment de leur choix dans ce domaine, quel est selon vous celui qui intervient le plus ?

• Base : 400



L'exemple des autres collectivités est la première raison de choix du mode de gestion !

« Un double niveau de rationalité apparaît dans les souhaits des citoyens eux-mêmes : plus confiants au plan général dans l'efficacité du recours à l'entreprise privée, ils préfèrent aujourd'hui la gestion publique si, dans le concret, elle apparaît mieux contrôlée par l'autorité publique et sait se montrer la moins onéreuse et la plus performante. » (Rapport Barbusiaux).

Aujourd'hui cela n'a pas changé !

5.2.4 Les raisons du choix d'un changement de mode de gestion

Le choix du mode de gestion relève de la libre administration des collectivités locales, il a de ce fait une dimension politique qui ne peut se réduire à une comparaison de coûts entre les diverses options possibles, pas plus qu'à un choix pour des raisons idéologiques.

La dernière régie privatisée est celle de Saint-Malo il y a dix ans (2005) et les acteurs de la collectivité à l'époque ne sont plus là, nous n'avons pu rencontrer que des interlocuteurs qui ont connu le passage de la gestion déléguée à la gestion directe.

Outre les raisons issues du sondage d'opinion ci-dessus (l'influence de l'opinion publique et l'exemple d'autres collectivités), sur un échantillon de 8 cas de réseaux ayant pratiqué le passage en gestion directe (cf. tableau infra), on retrouve **l'éventail des raisons généralement avancées pour justifier la gestion directe** et la création d'un opérateur interne au moment du renouvellement du contrat de DSP :

- **Une absence de concurrence** : un seul, voire deux soumissionnaires ont répondu à l'appel d'offres,
- **Des offres de prix trop coûteuses** au regard du budget prévu même si l'argument financier n'est pas le principal pour le choix du mode de gestion,
- Volonté d'**acquérir une culture métier** et « *mieux maîtriser les finances et les aspects techniques sinon c'est le groupe qui a la science.* » (un élu)
- **Connaître la réalité des coûts** et « *se prémunir d'un cycle haussier à venir dans un champ concurrentiel finalement peu actif car agissant au sein d'un marché à très faible profitabilité.* » (un dirigeant). En TNU, cela peut se concrétiser par la création d'une entreprise témoin pour réguler le marché,
- **Disposer de son propre outil de production** pour une souplesse de gestion plus grande qu'en DSP et pouvoir faire évoluer le réseau en évitant les négociations financières ardues avec les privés liées à la passation d'avenants,
- **Le résultat d'un choix en partie idéologique** et plus sûrement d'un choix politique¹²⁷ suite à des mauvaises relations et donc une absence de confiance entre le délégataire sortant et son AO qui a pu avoir l'impression de s'être fait flouer,
- **Une impasse juridique** au cours de la procédure de renouvellement,
- **Une prise de risque commercial faible.**

A propos de ce dernier point, il faut dire que dans les transports urbains, dans la plupart des cas, on est dans un faux marché : tous les biens sont publics et environ 70% (taux moyen du R/D de l'ensemble des réseaux de province) de la rémunération de l'opérateur est assumée par l'AO. Outre le fait que les DSP risquent peut-être un jour d'être requalifiées en marché public, dans ces conditions, certains élus ont la volonté de « *prendre les commandes* », surtout dans les petits réseaux dans lesquels il y a beaucoup moins d'enjeux à passer en régie, les montants financiers en cause étant maigres.

Mais une crainte quand même :

« *La régie peut devenir un Etat dans l'Etat avec un risque de dérapage des dépenses si le contrôle est insuffisant* » (un élu),

Les AO ayant créé récemment des entreprises publiques sont bien conscientes du problème et prétendent s'être données les moyens de l'éviter, il faudra donc voir l'évolution dans le temps des coûts d'exploitation mais aussi des rapports AO/exploitant.

La différence d'approche entre un opérateur privé et un opérateur public devrait aller en s'estompant. En effet, le ROSEP en imposant aux AO un contrat aux caractéristiques communes (cf. § 2.2.3 supra) quel que soit le statut de l'opérateur, va contribuer, lorsqu'il sera appliqué, à **harmoniser les approches et relations contractuelles** (grille de décomposition

¹²⁷ On l'aura deviné, la dimension politique du choix de la gestion directe a pu être parfois mâtinée de considérations tactiques, ne serait-ce qu'à l'approche d'échéances électorales

des coûts, engagements de dépenses et de recettes, mise en œuvre de démarches qualité, incitants à une gestion efficiente soumise à un contrôle régulier ;;;)

En créant son entreprise publique, la collectivité peut penser **économiser la marge bénéficiaire des entreprises privées** mais rappelons que ces sommes servent à couvrir en partie :

1. La rémunération du capital investi (surtout en TNU) qui sert à verser des dividendes aux actionnaires,
2. La part de risques qu'elles prennent,
3. Les aléas auxquels elles sont exposées (qu'un groupe peut mutualiser),
4. Les investissements en recherche et développement,
5. Les innovations marketing,
6. Les pénalités pour manquement aux dispositions du contrat,
7. Les malus selon les résultats des mesures de qualité,
8. La préparation des réponses aux appels d'offres,
9. La participation ou l'intéressement du personnel.

En fait, tous ces postes, à l'exception du 1 et du 8, concernent aussi bien l'entreprise privée que l'entreprise publique. Comme précisé dans le ROSP et mis en pratique chez de très nombreux opérateurs internes, l'entreprise publique est légitime à faire « *un bénéfice raisonnable* » autant que les entreprises privées pour couvrir les mêmes dépenses et assumer les mêmes risques qui, il est vrai, n'ont pas les mêmes conséquences pour l'opérateur privé que public.

La collectivité peut aussi penser **économiser les frais de siège et les frais de gestion supportés par les filiales de groupe**. Elle n'aura effectivement pas à participer au financement de la direction régionale, ni de l'assistance technique du siège, ni aux frais de gestion des PMAD. Elle devra quand même prévoir des dépenses d'assistance technique dans des domaines techniques pointus ou en informatique par exemple et ne pas oublier dans son décompte les cadres qu'elle devra embaucher pour compenser les prestations du groupe à sa filiale car si les coûts ne sont pas les mêmes, les effectifs non plus.

Est-on sûr que les comptes d'exploitation prévisionnels en cas de création de régies ou SPL ont bien pris en compte tous les dépenses, aléas et les coûts éventuellement mutualisés avec la collectivité (phénomène limité à de rares cas aux dires des interviewés) ?

Quelques exemples détaillés de comparaison de modes de gestion:

- **A Nice**

Suite à la création de sa régie, Nice Métropole a fait 10 M€ d'économie la première année sur un budget de 145 M€ (soit 7%). Il est important de savoir d'où proviennent ces économies.

- **Economies liées aux dispositions contractuelles et non au statut de l'opérateur :**

- Taxe sur les salaires (TS) = (2,5 ME),
- Economies de TVA (1,8 ME) = 4,3 M€

Ces économies de TVA et de TS peuvent être réalisées quel que soit le statut de l'opérateur à condition de passer un contrat de type régie intéressée dans lequel l'AO est l'exploitant fiscal comme à Lyon, Bordeaux ou Marseille (cf. § 3.2.5 supra).

- **Economies liées au changement de statut de l'opérateur :**
 - Frais de siège et de région (total 5,2 ME) soit le taux habituellement pratiqué par les groupes (3,5%),
 - Economies sur marchés (0,5 ME), la passation de marchés publics s'est avérée économe.
- **Economies de frais de gestion courante :** à hauteur de 0,35 M€, elles ont servi au recrutement de personnel administratif nécessaire à la passation des marchés.
- **Economie liée à la marge bénéficiaire :** aucune car le réseau était en déficit de plusieurs millions par an.

En fin de compte, **le changement de statut de l'opérateur a permis de gagner 5,35 M€** soit 3,7% du montant total des dépenses la première année. Attendons les années suivantes car des dépenses nouvelles apparaîtront, la régie va devoir par exemple s'entourer de différentes assistances techniques qui n'ont pas encore été chiffrées.

- **A Bordeaux**

La CUB, dans son rapport sur les modes de gestion, estime le surcoût d'un passage en régie à 13 M€¹²⁸.

- **A la Région PACA**

Il ressort de l'audit mené par le Conseil Régional PACA¹²⁹, un surcoût d'un passage en régie à hauteur de 2M€ la première année (coût de recrutement des cadres, acquisition des logiciels, reprise des matériels) et pour les années suivantes un coût global équivalent. Ce résultat est obtenu en tenant compte :

- **des surcoûts :**
 - Charges de personnel
 - Achats
- **des économies :**
 - Frais de structure (AT, DR, siège)
 - Marge et aléas

Dans l'analyse du budget contractualisé, les écarts sont différents, on note une augmentation globale des charges en 2014 de 6,5% incluant une augmentation des charges de personnel de 7,0% (soit + 570 K€ sur un budget de 13,5 M€)¹³⁰.

- **A Saint-Brieuc**

¹²⁸ Cf. rapport de présentation des modes de gestion *op. cit.*

¹²⁹ Audit de la convention d'exploitation de la ligne de chemin de fer Nice-Digne et assistance au choix du futur mode de gestion – Calia/ Eureca/ Cloix&Mendes 2012

¹³⁰ Analyse du contrat OSP 2014-2017 de la Régie régionale des transports Paca – SECAFI – janvier 1014

La création de la SPL a permis la première année une économie de 800 K€ due à l'optimisation fiscale du contrat et de 200 K€ par rapport à la gestion déléguée, soit une économie sur les coûts d'exploitation de l'ordre de 1,5% (ici encore des frais d'assistance technique viendront inéluctablement grever le budget tôt ou tard).

- **A Toulouse**

Le rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes sur le SMTC (2012) précise : « *Il apparaît que ce sont davantage des motifs de principe de gestion du service qui ont guidé le choix de l'exploitation en régie. En effet, l'avantage économique qui pourrait être escompté d'une régie n'apparaît pas clairement... Le passage en régie est financièrement neutre pour le SMTC au moins durant les deux premières années... mais depuis 2006 l'évolution des dépenses de personnel a été marquée par l'accélération de la hausse du salaire moyen et par des mesures très favorables aux agents en matière de primes...* ».

- **Ailleurs**

Au cours de nos rencontres, parmi les AO ayant créé ces dernières années un opérateur interne, on nous a indiqué des coûts comparables entre opérateur public et privé en TU à Martigues, de même en TNU dans l'Ille et Vilaine.

Conclusion : il est impossible de porter un jugement définitif sur les économies liées à un passage en gestion directe, tous les cas de figure existent.

**LES RAISONS DU CHANGEMENT DE MODE DE GESTION
PARMI LES RESEAUX RENCONTRÉS**

AO	Statut opérateur / date de démarrage	Raisons du choix du mode de gestion
Maubeuge Val de Sambre	SPL avec assistance technique Keolis au lieu de SEM Transdev (1 ^{er} janvier 2013)	2 procédures de DSP cassées. Refus avenant de prolongation par le préfet donc urgence de contractualiser + Rapport CRC
Nice Métropole	Régie EPIC au lieu de DSP Transdev (1 ^{er} septembre 2013)	2 offres trop élevées financièrement + risques juridiques + fuites dans la presse
Saint-Brieuc	SPL au lieu de DSP Transdev (1 ^{er} janvier 2013)	2 offres trop élevées financièrement + mauvais rapports avec le délégataire
Cannes	Régie à simple autonomie financière au lieu de DSP Transdev (1 janvier 2012)	Erreur administrative dans le déroulement de la procédure de renouvellement de la DSP + refus de continuation des négociations par un des deux candidats. Création de la régie en 4 mois.
Département de Saône et Loire	SPL au lieu de DSP Transdev sur la ligne principale du réseau (1 ^{er} janvier 2012)	Flexibilité de gestion et préférence politique pour la gestion publique + nouveauté SPL
Département d'Ille et Vilaine	Régie EPIC au lieu de DSP (1 ^{er} septembre 2011)	Volonté de création d'une entreprise témoin + acquisition savoir-faire + « mauvais souvenir » de la précédente passation de DSP trop chère
Région PACA	Régie régionale EPIC pour Chemins de fer de Provence au lieu de DSP (1 ^{er} janvier 2014)	Souplesse de gestion, meilleure maîtrise de l'offre, faible concurrence
Syndicat mixte des transports de Belfort	Régie EPIC au lieu de SEM en DSP (2006)	Une seule offre pour le renouvellement de la DSP ne répondant pas aux objectifs ambitieux de l'AO et trop chère + souplesse de gestion avec la régie.

5.2.5 Les conditions de la réussite

Pour entretenir des relations contractuelles satisfaisantes pour l'AO comme pour l'opérateur, tout dépend :

- Des conditions dans lesquelles est organisé le système politico-administratif local,
- Des performances de l'opérateur de réseau,
- Des possibilités d'arriver à réaliser le triptyque suivant qui vaut quel que soit le mode de gestion :
 - Le rôle de la sphère politique est concentré sur l'essentiel : la définition des orientations stratégiques de la politique des transports et le développement d'un projet d'organisation des transports publics,
 - Une gestion rigoureuse de l'entreprise pour optimiser les ressources afin de produire le meilleur service au meilleur prix,
 - L'adhésion du personnel d'exécution, les conducteurs au premier chef, sans lesquels rien n'est possible puisque ce sont eux qui sont au contact de la clientèle et qui représentent et de loin le premier poste de charges.

ce qui suppose de remplir les conditions suivantes :

- **Des élus de poids qui ne s'immiscent pas dans la gestion** de l'entreprise, pouvant s'appuyer sur des techniciens territoriaux motivés et compétents, en charge du contrôle du service rendu et du bon usage des fonds public,
- **Une direction d'entreprise compétente** en gestion technico-commerciale et financière, rompue au dialogue social,
- **Des relations de confiance** reposant sur un contrat équilibré avec des engagements respectifs clairs pour chacune des parties et des modalités de contrôle adéquates.

En DSP et a fortiori en marché, selon un principe juridique bien connu, le contrat fait la loi des parties, il a force obligatoire, il fixe les droits et obligations des parties qui s'obligent loyalement à le respecter.

Dans le cas des régies, au cours d'une période que l'on peut penser révolue, la collectivité :

« faisait ce qu'elle voulait avec le cahier des charges qu'elle modifiait comme elle l'entendait et la régie lui présentait en fin d'année la note du déficit. On a vu à quels excès cela a mené. » (un directeur de régie).

Désormais, les opérateurs internes doivent être liés avec leur AO par un contrat de type OSP tout à fait comparable à celui des DSP mais très peu sont en conformité. Dès lors qu'il existe un contrat, on pourrait penser que les rapports entre les parties sont clairs mais c'est loin d'être le cas partout.

En effet, le contrat est passé avec l'AO régulatrice qui n'a pas le même rôle que l'AO actionnaire. Si l'on prend l'exemple de la marge bénéficiaire de l'opérateur interne, comme tout actionnaire, elle est libre de décider de l'affectation du résultat de l'exercice si rien n'est pas précisé dans le contrat ce qui est très rarement le cas à notre connaissance¹³¹. La façon de faire est importante, retenons deux cas de figure caricaturaux :

- **L'AO agit comme elle l'entend, par opportunisme.** Les élus manquent de convictions en matière de transport, l'opérateur ne peut pas lire la ligne politique de son AO, il ne partage pas d'analyse stratégique avec elle sur l'avenir de l'entreprise. Il s'attend à ce que les règles puissent changer d'une année sur l'autre sans que l'AO envisage les conséquences sur la vie de l'entreprise. C'est l'AO actionnaire qui décide seule et elle agit en fonction de ses contraintes budgétaires à court ou moyen terme.

Résultat : il n'existe pas de relations de confiance entre l'AO et son opérateur. Il n'est pas encouragé à améliorer sa productivité et donc ses résultats car ils risquent fort de lui être confisqués. Comme nous a dit un directeur, pas plus malicieux que les autres, dans ce cas, il adopte un principe bien connu de méfiance, en particulier pour le résultat de l'exercice : « moins on en montre, moins on nous en prend ».

- **L'AO agit dans un cadre bien défini entre les parties,** elle respecte le contrat signé avec son opérateur. Il existe une maturité certaine dans les rapports contractuels qui fait que les discussions sont toujours possibles, y compris sur les problèmes budgétaires de l'AO, pour autant que des réponses soient apportées aux questions de fond car « réduire les coûts, ce n'est pas de l'esthétique, c'est tout un système à mettre en place. » (un directeur de régie). Quel est le raisonnement de l'AO autour de la rigueur financière ? Jusqu'où les élus sont prêts à aller dans la prise de risques inhérente à toute réforme pour réduire le coût social ? Quelles propositions pour assurer la motivation du personnel ?

Résultat : l'opérateur interne travaille sur une longue durée avec son AO, ils ont défini ensemble une rationalité nouvelle pour l'entreprise pour minimiser ses coûts avec des objectifs compréhensibles et acceptables par le personnel, seul moyen de dégager les gains de productivité indispensables à la réduction des coûts et de sortir du résultat en fin d'exercice. Les relations peuvent alors être empruntées de transparence et de confiance, la souplesse ne se confondant pas avec le flou.

Il est important que le partage d'une même vision du service public permette à l'AO et à son opérateur d'épouser les mêmes valeurs de poursuivre les mêmes objectifs grâce à des relations décripées où la logique de chaque partie ne conduit pas obligatoirement à des recels d'information ou à des stratégies de prise de pouvoir.

¹³¹ Une exception : le contrat d'obligations de service public de la Régie régionale des transports de la Région PACA qui précise que « la régie n'a pas vocation à conserver l'éventuel excédent d'exploitation » (art. 44), néanmoins s'il en existe un, son affectation est précisé entre les trois utilisations suivantes : l'intéressement des salariés, l'amélioration de la qualité, la diminution de la rémunération forfaitaire de la régie due par la Région.

5.2.6 Autres facteurs à prendre en compte dans le choix

A l'avenir, la réflexion sur le choix du mode de gestion devra prendre en compte un certain nombre d'évolutions en gestation. Nous esquissons ici quelques pistes de réflexion.

- **Quelles incidences pour la profession : qui va faire quoi ?** Un opérateur principal qui sous-traite les scolaires, les PMR, le TAD, les pénétrantes interurbaines aux PME appliquant la convention collective CCNTR...

« On est passé du tractionnaire basique, à savoir un bus de A à B, connoté de gauche, dernière roue du carrosse dont personne ne veut s'occuper à un système complexe, sujet de préoccupation majeure des populations » (un élu).

Aujourd'hui effectivement **le monde des transports publics est devenu complexe** avec de multiples facettes : intermodalité, billettique et tarification intégrée, gares routières, SAEIV, télécommunications, sites internet et open data, nombreuses nouvelles jurisprudences, lois et règlements en tous genres (technique, fiscal...) s'ajoutant au fil des ans. La question du *faire soi-même* ou du *faire-faire* pourrait se poser de façon de plus en plus pressante.

Un certain regain d'intérêt pour la gestion directe amène à s'interroger sur l'activité de transport public et sa recomposition : quel est le meilleur outil économique ? Comment améliorer la rentabilité de l'activité pour stimuler la concurrence entre opérateurs ?

« Tout ceci devrait amener au minimum une inflexion et sans doute un changement de modèle qui ne va pas se faire du jour au lendemain mais dont on voit que le processus a démarré. On est face à une recomposition et non un ajustement des paramètres du modèle. » (un dirigeant)

A cela s'ajoute l'apparition des métropoles qui devraient être un facteur d'accélération de recomposition du marché. Les changements d'échelle que va provoquer la réforme territoriale en cours avec la création des métropoles, la suppression des départements et la généralisation des communautés d'agglomération ne seront pas sans incidence sur le positionnement des nouvelles AO.

Parce qu'elles redessinent les périmètres d'interventions des collectivités territoriales et de leurs pouvoirs, parce qu'elles vont atteindre une taille qui va leur donner une masse critique pour gérer les chaînes de déplacement, les métropoles devraient permettre des synergies et des économies d'échelle dans l'utilisation des moyens de transport et ainsi optimiser les emplois de la ressource publique. Reste à savoir **comment vont se redistribuer les compétences entre les différentes collectivités**, notamment comment se concrétisera le nouveau rôle des régions ? Quelles délégations de compétence aux anciens EPCI ? Quelle évolution des réseaux (modes lourds, TAD ...) ?

Dans ce cadre, il existe des élus qui auront une vision qui dépasse les seuls transports publics pour appréhender globalement la mobilité au travers d'une politique d'aménagement et d'une recherche d'amélioration de la qualité de vie visant à restreindre la place de la voiture dans les centres villes et à promouvoir des transports publics efficaces. Il faut peut espérer que, compte tenu des tensions sur les finances publiques, les élus métropolitains profiteront de leur maîtrise de la gestion de la voirie (ce qui n'est pas souvent le cas dans les intercommunalités existantes) pour développer des sites propres bus, source d'attractivité et d'économies.

On connaît de plus en plus d'AO qui considèrent que les transports publics ne sont qu'un volet du « marché de la mobilité » qui comprend aussi la circulation et la gestion du trafic automobile, le stationnement, les modes alternatifs (vélo, marche à pied, covoiturage, autopartage...), les livraisons urbaines, le tout fonctionnant de plus en plus grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) qui font pas partie du cœur de métier des opérateurs.

Ce nouveau contexte amène à s'interroger sur l'évolution du métier de transporteur. Les opérateurs sont en effet confrontés depuis une vingtaine d'années au **développement de nouveaux métiers basés sur l'informatique et l'électronique** pour la maintenance des véhicules (bus, cars), celle des infrastructures (tramways) et pour la gestion de SAE, de systèmes billettiques avec ou sans contact, de sites Internet, de centrales de mobilité, de plateforme numérique multiservices d'information voyageurs, vente à distance... puis plus récemment au déploiement de nouveaux systèmes d'informations (transmission d'informations en temps réel, open data...) grâce à la téléphonie mobile servant notamment de moyen de paiement mais aussi comme outil de connaissance des flux (comptages, origines-destinations, etc).

La production et la gestion des informations occupent une place de plus en plus importante et peuvent créer de la valeur pour ceux qui captent ces informations, **les opérateurs téléphoniques et les moteurs de recherche Internet sont les mieux placés** avec une rapidité et une réactivité que ne peuvent pas avoir les transporteurs dont ce n'est pas le métier, sans doute assureront-ils l'interface avec les voyageurs.

Aucun opérateur de transport ne peut donc plus se positionner seul sur l'ensemble de ces métiers qui, à l'image de l'information voyageurs, sont devenus des métiers à part entière, loin du cœur de métier d'origine des transporteurs, nécessitant d'importants investissements en recherche et développement technologique, il faut donc nouer des partenariats : « *Nous ne sommes plus dans la démarche de tout faire nous-mêmes, certains métiers ne sont plus les nôtres* » (un dirigeant).

Dans certains domaines les groupes ont créé des filiales spécialisées (Keolis avec Effia pour le stationnement et les centrales de mobilité tout comme Transdev avec sa filiale Cityway ou avec IBM pour les projets de villes numériques). D'une part, cela reste limité à quelques métiers et d'autre part, cela fait souvent l'objet d'appels d'offres spécifiques qui ne garantissent pas au groupe de travailler avec sa propre filiale.

Qui sera l'intégrateur ?

Compte tenu de ces nouveaux métiers, partie intégrante de politiques transports reposant sur la gestion de différents modes et de l'intermodalité, l'enjeu réside donc pour les grands opérateurs, publics ou privés, dans la possibilité de se positionner comme **opérateur global de mobilité et donc intégrateur des différents modes de transport** et étendre ainsi leur périmètre d'intervention :

« *L'intégrateur : il organise, il contrôle et il sous-traite. Cela nécessite des compétences que les groupes ont : experts au siège et expériences étrangères* » (un dirigeant).

C'est sans doute un peu plus compliqué. En la matière, les opérateurs vont devoir faire face à des AO se dotant d'une technostucture puissante, susceptibles de revendiquer ce rôle, prérogative du politique stratège, certaines ont déjà commencé à investir ce rôle, ne serait-ce que parce qu'elles procèdent elles-mêmes aux investissements y compris dans les NTIC ce qui les oblige à acquérir de plus en plus de compétences en interne. Qui plus est, les délégataires n'ont pas la compétence pour gérer les interférences entre AO inhérentes à l'organisation de l'intermodalité.

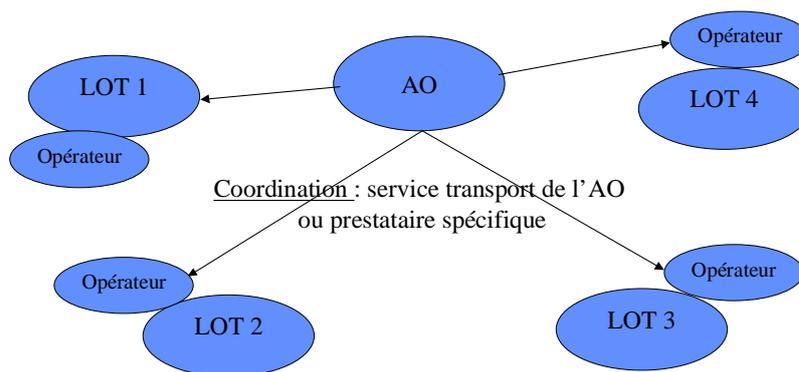
En fait, plus le réseau devient complexe (intensité d'offre, flux de trafic, amplitude du territoire, nombres de modes gérés, ..), plus **il existe un risque que la tendance aille vers de l'allotissement modal ou sectoriel ou encore par métier** et que les collectivités se retrouvent de fait dans le rôle de gestionnaire des interfaces et d'intégrateur en charge de la coordination des opérateurs (ce qui va leur compliquer notablement la tâche).

La Cour des comptes s'est d'ailleurs penchée sur cette question dans son rapport sur les transports urbains en 2005. Elle a considéré que « *l'allotissement pourrait permettre de stimuler la concurrence, de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs et l'émergence de nouveaux métiers* ». Qui plus est, cela permettrait d'avoir des entreprises plus petites et d'éviter d'en avoir de plusieurs milliers de personnes sur les grands réseaux ce qui serait plus favorable une gestion des hommes faite de proximité.

La Cour est cependant consciente des problèmes que cela pose : « *Toutefois, la perspective de l'allotissement des réseaux urbains soulève un certain nombre de questions, relatives notamment à l'arbitrage entre, d'une part, les gains d'efficacité attendus d'un accroissement de la concurrence et, d'autre part, les coûts potentiels liés à la coordination entre les différents délégataires des lots d'un même réseau.* »¹³²

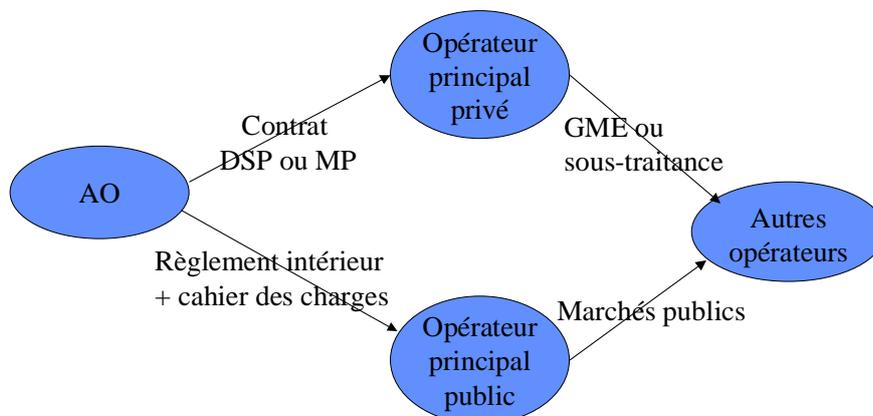
Les différents montages possibles:

L'AO gère plusieurs lots et plusieurs opérateurs



¹³² Voir rapport PREDIT 3 n° 06 MTE007 Risques et avantages de l'allotissement dans les transports publics urbains de voyageurs, LET/ATOM (2007)

Un opérateur leader public ou privé assure la coordination



En conclusion, certaines AO pourraient être tentées de créer leur propre opérateur public qui leur servirait de bras armé pour mettre en œuvre plus facilement les orientations de leur politique transport, à moins qu'elles choisissent de s'appuyer sur les groupes qui pourraient constituer une alternative à condition qu'ils redeviennent investisseurs, qu'ils élargissent le spectre de leurs métiers (si ce n'est en propre du moins en groupement) et qu'on leur permette de revoir la rentabilité de leurs contrats. Dans le cadre de la réforme territoriale en cours, le futur rôle des régions comme chef de file de l'organisation des transports publics au travers des schémas d'intermodalité ouvre des perspectives de création de sociétés publiques régionales exploitant du fer et de la route, le cas de la Régie régionale des transports de PACA pourrait en illustrer les prémices.

6. Anaphore et paradoxes en guise de conclusion

Nous ne prétendons pas avoir épuisé le sujet mais avoir contribué à nourrir la réflexion pour éviter les approches dogmatiques fréquentes sur cette question des modes de gestion.

- Ce n'est pas le statut juridique de l'entreprise mais la qualité et les compétences des hommes tant dans l'entreprise qu'à l'AO pour combiner les intérêts des différentes parties prenantes qui fondent la confiance, **la performance globale** et donc le niveau de qualité de service offert.
- Ce n'est pas le statut juridique de l'entreprise qui crée la transparence financière mais la volonté en la matière des AO, leur **capacité d'expertise et leur volonté de mettre en œuvre de contrôles judicieux**.
- Ce n'est pas le statut de l'entreprise qui rend difficile la gestion de l'entreprise mais **les pesanteurs de son histoire** marquée par des phénomènes d'hystérésis en particulier dans l'organisation du travail au fur et à mesure que l'entreprise vieillit.
- Ce n'est pas le statut juridique qui fait que l'entreprise **maîtrise ses coûts** mais la qualité de ses dirigeants et des représentants de son personnel : une gestion efficace du service public de transport ne dépend pas de la nature du capital et des actionnaires de l'entreprise mais de la qualité de sa gouvernance.
- Ce n'est pas le statut juridique de l'entreprise qui crée un écran et évite les « dérapages sociaux » mais **la capacité de la direction à mener le dialogue social avec des représentants du personnel constructifs**, à éviter et à gérer les conflits d'un côté, et la place et le rôle des élus en la circonstance d'un autre côté.
- Ce n'est pas le statut juridique de l'entreprise mais **le type de contrat** qui crée les différences fiscales essentielles et les conditions plus ou moins équilibrées dans les rapports contractuels les AO et leurs exploitants.
- Ce n'est pas le statut de l'entreprise, ni la consistance du contrat qui permettent d'éviter la suspicion mais la présence des deux côtés d'interlocuteurs échangeant librement et construisant **un climat de confiance** basé sur la pédagogie, la clarté, le contrôle et la transparence pour éviter la suspicion.

NB. Selon les cas, le statut de l'entreprise et son histoire ouvrent cependant des prédispositions à telle ou telle situation.

Faute de disposer de statistiques incontestables sur les éléments caractérisant la gestion financière des réseaux de transports publics en France, on retiendra que rien ne permet de tirer des conclusions définitives sur le coût pour la collectivité d'un mode de gestion plutôt qu'un autre.

On peut néanmoins synthétiser les forces et faiblesses de chacun des modes comme suit :

GESTION DIRECTE PAR UN OPERATEUR PUBLIC		GESTION DELEGUEE PAR UN OPERATEUR PRIVE	
FORCES / OPPORTUNITES	FAIBLESSES / RISQUES	FORCES / OPPORTUNITES	FAIBLESSES / RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> Relation forte AO/opérateur - dans la durée -n'excluant pas une certaine méfiance selon les cas Absence ou recherche minimale de marge bénéficiaire pour autofinancement 	<ul style="list-style-type: none"> Répartition des rôles entre AO et opérateurs : Risque d'immixtion des élus dans la gestion de l'entreprise comme dans le dialogue social Contrôle moins strict AO actionnaire parfois opportuniste 	<ul style="list-style-type: none"> Séparation claire des rôles AO/opérateurs Externalisation des risques : juridique, technique, financier et social (sauf grève dure) 	<ul style="list-style-type: none"> Marché mature avec baisse des marges suite au développement de la concurrence
<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise technique (connaissance des unités d'œuvre) et financière (transparence des coûts) de l'outil de production par l'AO si les procédures de contrôle existent et sont appliquées 	<ul style="list-style-type: none"> Renouvellement des équipes dirigeantes et déroulement de carrière des cadres limités Pas de remise en question de l'entreprise à l'occasion d'appel d'offres 	<ul style="list-style-type: none"> Facilité de recrutement de cadres avec une gestion de carrière évolutive basée sur la mobilité permettant le renouvellement des équipes dirigeantes 	<ul style="list-style-type: none"> Difficulté pour les AO à appréhender la constitution des charges et la réalité des unités d'œuvre Faible ancrage local des dirigeants de filiales des groupes et manque d'autonomie
<ul style="list-style-type: none"> Circuit de décision simple et court. Négociations faciles. 	<ul style="list-style-type: none"> Privatisation possible juridiquement sans problème mais politiquement difficile 	<ul style="list-style-type: none"> Pour les groupes : expériences et savoir faire multiples, mutualisation des expériences et des connaissances (« benchmark » interne), assistance technique (siège et DR), dimension internationale 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de diffusion auprès des AO des fruits de l'expérience des groupes Compétitivité accrue des entreprises publiques réduisant l'attrait du recours au secteur privé
<ul style="list-style-type: none"> Présence d'un dialogue social développé 	<ul style="list-style-type: none"> Syndicalisme plus développé que dans les entreprises privées 	<ul style="list-style-type: none"> Pour les PME : circuit de décision court et souplesse de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> Complexité des procédures d'appels d'offres et risques juridiques
<ul style="list-style-type: none"> Sécurité juridique de l'attribution directe du contrat et simplification de la procédure 	<ul style="list-style-type: none"> Un sens du management et de la responsabilité à développer chez le personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Accords cadres pour les achats dans les groupes. Centrale d'achat Réunir à la disposition des PME adhérentes 	<ul style="list-style-type: none"> R/D faible qui représente de moins en moins un risque substantiel d'exploitation et qui pourrait contribuer à la passation de marchés publics et, en tout cas, faciliter le basculement à une gestion directe
<ul style="list-style-type: none"> Centrale achats d'AGIR permet des prix intéressants tout en évitant l'application du code des marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> L'application du ROSP, de droit dès à présent, nécessite un contrôle plus strict 		

Paradoxe n°1 : Quand la concurrence est efficace, les marges se réduisent et la concurrence devient plus limitée car le marché est moins attractif.

Le développement de la concurrence et l'apparition de comportements très offensifs des grands opérateurs pour obtenir des réseaux-vitrines ont fait baisser leurs marges à tel point, qu'à leurs dires, sûrement un peu exagérés, elles en deviennent quasi-nulles en TU. Beau résultat de la concurrence qui a produit ses effets puisque le service est alors rendu au meilleur prix, pour ne pas dire au plus bas coût comme espéré par les autorités compétentes. Une des conséquences de cette situation est que les opérateurs étrangers, les vrais compétiteurs, les seuls capables de rivaliser avec nos champions nationaux à dimension internationale incontestable, ne viennent pas sur le marché domestique français sur lequel les bénéfices espérés ne sont pas suffisants pour les motiver à attaquer ce créneau de marché. **Les faibles marges dans les réseaux de transport urbain reviendraient en fait à une mesure protectionniste !**

Paradoxe n°2: Tenter de favoriser la concurrence en supprimant les barrières à l'entrée sur le marché et donc les investissements à charge des opérateurs, empêche les opérateurs de dégager des marges raisonnables ce qui peut rendre la concurrence peu attractive.

Rappelons un principe économique de base : **les marges bénéficiaires attendues par les opérateurs doivent être en rapport** avec :

- avec l'importance des capitaux investis d'une part,
- les risques pris par l'opérateur d'autre part.

Qu'en est-il dans les transports publics en France ?

Si les marges à l'étranger sont plus élevées qu'en France, c'est, entre autres paramètres, parce que les opérateurs financent eux-mêmes les investissements nécessaires à l'exploitation des services. Le soi-disant problème français avec l'argent et donc les marges que peuvent faire les opérateurs privés n'est qu'un alibi, même s'il est vrai que certains sont choqués de voir que des opérateurs privés puissent faire des bénéfices très conséquents avec la gestion service public, comme cela fut le cas fût un temps dans la gestion de l'eau en particulier.

Dans les réseaux de transports urbains français, **les AO procèdent à pratiquement tous les investissements** (matériel roulant, dépôt, atelier de maintenance, bureaux) : ce mode de fonctionnement est apparu depuis le début des années 1970 dans le cadre du développement de contrats de gérance passés avec les opérateurs de l'époque, lesquels avaient été rendus exsangues financièrement par le régime des contrats à leurs risques et périls devenus non rentables. Le phénomène s'est généralisé ensuite pour favoriser la concurrence en enlevant les barrières à l'entrée sur le marché. En conséquence, **les opérateurs de TU n'investissent quasiment plus depuis longtemps** (sauf éventuellement dans les domaines de la recherche d'innovations et de la formation de leur personnel) et leur risque sur les capitaux engagés est devenu de ce fait très faible. En fin de contrat, s'il n'est pas renouvelé, l'opérateur repart sans y laisser des plumes, il se retrouve comme il est venu, « les mains dans les poches », d'autant qu'en TU le personnel est obligatoirement repris par le successeur.

La situation est très différente dans les TNU car les opérateurs y financent leurs investissements et le personnel n'est pas obligatoirement repris par le successeur en cas de perte d'un contrat.

Paradoxe n°3 : Le savoir-faire financier des opérateurs privés qui leur permet de limiter les risques d'exploitation et le faible taux R/D limitent le jeu de la concurrence et incitent à la gestion directe.

L'activité transport est globalement stable tant en ce qui concerne les dépenses d'exploitation que les recettes. Les opérateurs, au moins les majors, qui ont appris à bien compter au fur et à mesure des appels d'offres auxquels ils ont répondu, sont alors en mesure:

- **d'évaluer très précisément les dépenses prévisionnelles** sur toute la durée d'un contrat : ainsi, dans des appels d'offres réellement concurrentiels, les écarts de coûts sont extrêmement faibles entre les compétiteurs (de l'ordre de 1% sur le coût total),
- **d'estimer les recettes avec une incertitude très faible** si ce n'est que dans les négociations ils peuvent être conduits à prendre des engagements inconsidérés qu'ils ne pourront pas tenir ce qui génèrera des résultats déficitaires localement, la situation globale au niveau du groupe pouvant être différente.

Le risque industriel sur les charges est limité et le risque commercial est d'autant plus faible que le ratio R/D est bas et de ce fait la contribution publique est élevée. Dans ces conditions, l'AO peut être incitée à passer en gestion directe sans prendre de grands risques si la gestion de son opérateur interne est efficace et efficiente.

Paradoxe n° 4 : Il est plus simple pour une AO de déléguer que de gérer en direct

La **gestion directe** nécessite une AO volontariste avec une bonne capacité d'expertise pour définir un projet et des objectifs clairs ainsi que pour pouvoir travailler en bonne intelligence avec son opérateur interne tout au long de la vie du contrat, sans lui faire pour autant une confiance aveugle et en veillant à s'assurer que la compensation versée n'est pas surévaluée et ce, également tout au long de la vie du contrat.

La **gestion déléguée** permet à l'AO d'externaliser des domaines de compétences (techniques et commerciales en particulier) sauf si le délégataire est en quasi régie pour garantir un suivi très serré. Comme tout donneur d'ordre, l'AO doit néanmoins faire montre de rigueur tout au long de la procédure d'appel d'offres, en particulier pour l'élaboration du DCE¹³³.

Paradoxe n° 5 : Il n'existe qu'un seul mode de gestion avec des opérateurs publics ou privés sur un pied d'égalité

On peut retenir du ROSP qu'il n'y aurait en fait qu'un **seul mode gestion** et non deux comme beaucoup le croient : celui d'une "*gestion efficace consistant à produire le*

¹³³ Le cas le plus caractéristique d'une large délégation est celui des DSP uniques sur l'ensemble d'un département (ex. le Gard et le Loiret)

meilleur service au moindre coût". A l'AO de se donner les moyens de faire exécuter ses service par un opérateur privé ou de les faire faire par un opérateur privé

Le ROSP oblige en effet à la passation d'un contrat pour toute exploitation d'un service public de transport. Il entérine le libre choix de son opérateur par l'AO et l'attribution directe d'un contrat à un opérateur interne ou, après mise en concurrence, pour un opérateur privé selon une procédure similaire à celle prévue par la loi Sapin.

Quel que soit le type d'opérateur, ce contrat doit contenir des objectifs clairs et des mécanismes de contrôle continus pour s'assurer de la bonne gestion de l'entreprise et de la recherche constante de productivité¹³⁴. Dans ce cadre, les deux types d'opérateurs sont appelés à réaliser également « un bénéfice raisonnable », **dans le cadre d'une recherche de profit normale pour les opérateurs privés et dans le cadre d'une maîtrise budgétaire pour les opérateurs publics**. Les deux entités sont en fait animées d'une même logique et d'objectifs identiques car, pour les deux catégories d'opérateurs, un bénéfice n'est possible que si ses coûts ne dérivent pas.

Autres considérations

- Si la concurrence en TU reste limitée et si la création d'opérateurs internes progresse, le marché français des transports publics risque fort de voir se développer **une concurrence publique / publique** (voir §4.5.2) entre des groupes nationaux à capitaux publics et des entreprises publiques locales à capitaux aussi publics (régies, SPL). Un des intérêts **de la DSP à la française a été de permettre un fort développement des groupes à l'étranger** depuis une quinzaine d'années et sa remise en cause en France risque de leur faire du tort ainsi qu'aux constructeurs de matériels roulants et des autres équipements qu'ils entraînent derrière eux. Si la gestion publique locale s'avérait être le meilleur mode de gestion du service public, faudrait-il pour autant s'en priver ? Ce sont deux sujets différents surtout si l'on en juge par le comportement de deux anciens ministres de l'industrie (M. Estrosi et M. Montebourg) qui ont tous deux créé des entreprises publiques locales... Seront-elles en mesure de représenter le pavillon national à l'étranger comme les groupes ?
- **La seule gestion qui vaille, c'est la gestion efficace et efficiente**. On pouvait s'en douter mais ce qui se sait moins, c'est que tous les textes juridiques aussi bien français (CGCT et Code des Transports) qu'européens (ROSP et directive concession) ont été conçus pour que les AO s'assurent de la bonne gestion de leurs opérateurs¹³⁵ : les principes sont posés, les procédures sont définies et les résultats

¹³⁴ Certaines AO se sont donné les moyens de contrôler leur opérateur qu'il soit public ou privé et elles en sont très satisfaites. Les relations peuvent être parfois tendues et **les bénéfices de l'opérateur moindres mais les performances sont bonnes**.

¹³⁵ Obligations de conformité au ROSP :

Sauf cas particulier, « *le présent règlement entre en vigueur le 3 décembre 2009. Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.* » (art. 13 du ROSP)

« *L'exécution des services de transports public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement européen (CE)*

attendus sont précisés. L'expérience montre que bien peu d'AO peuvent prétendre au contrôle en bonne et due forme des opérateurs, surtout internes.

En effet, nous avons vu que les obligations de contrôle des opérateurs internes par leur AO pour s'assurer qu'ils ne bénéficient pas de surcompensation pour la réalisation des obligations de services qui leur ont été assignées sont plus étoffées qu'en gestion déléguée, laquelle est censée être la garantie du meilleur prix du fait du jeu de la concurrence au moment de la sélection du délégataire.

Sans doute que la création de **l'observatoire des transports publics** préconisé depuis plus de sept ans par le ROSP (cf. § 1.2.2 supra) sous l'égide du Ministère des transports avec le concours des collectivités et des organisations professionnelles permettrait une comparaison objective des différents modes de gestion.

- Certains pensent que le problème du financement du secteur des transports publics est lié au modèle de la DSP qui serait à bout de souffle. Il n'en est rien car, en fait, ce problème renvoie à la question de la viabilité du modèle économique des transports publics (urbains surtout). **Ce n'est pas le modèle de la DSP qui ne fonctionne pas, c'est le système qui ne serait plus économiquement viable bien qu'il ait encore une période de sursis tant que le rendement du VT perdure.** A ce stade, la question du mode de gestion n'interfère pas.
- **L'examen de la façon dont la question du choix du mode de gestion a été abordée par les décideurs publics à travers le temps montre que le choix d'un mode de gestion a un caractère essentiellement relatif.** En effet, pour un problème identique (réaliser tel ou tel type d'équipement, gérer tel ou tel type de service), la solution apportée a été différente suivant le contexte historique, politique, social et économique. Certaines périodes ont été marquées par un recours quasi systématique à l'initiative privée alors que d'autres ont vu l'initiative publique privilégiée.

En l'état actuel des connaissances dont on dispose, compte tenu en particulier de l'absence d'analyse diachronique pour appréhender l'évolution des coûts des opérateurs dans le temps (à périmètre constant – ce qui est très difficile, on ne peut pas conclure **s'il existe un « bon choix » a priori** en matière de mode gestion. Cela devrait inciter à réaliser une comparaison objective et circonstanciée des modes de gestion envisageables pour un service public donné en fonction de critères de choix préalablement définis. L'objectif serait alors de s'affranchir de tous pré-supposés afin de relever les différences objectives entre les modes de gestion et de peser les avantages et inconvénients des différentes solutions envisageables y compris dans le temps.

- **Une anecdote pour finir**

n° 1370/2007 (ROSP) pour les services qui en relèvent, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice ». (Art. L1221-3 du Code des Transports)

La Commission Européenne n'a pas réussi à aller jusqu'au bout de son idée de **mettre les opérateurs publics en concurrence avec les entreprises privées**. Elle prévoyait en effet dans la version du règlement de 2001 que :

« En cas de performances manifestement très insuffisantes, décider des mesures que l'autorité compétente prendrait pour faire améliorer les performances et demander à l'opérateur de faire de même ...Effectuer une nouvelle analyse dans les trois années qui suivent l'analyse initiale. Si cette nouvelle analyse ne fait pas apparaître clairement d'amélioration notable des performances, l'autorité met fin au contrat. Elle ne peut attribuer un nouveau contrat pour les services en cause qu'après une procédure d'appel d'offres »¹³⁶.

Néanmoins, l'obligation d'un contrôle régulier des performances de l'opérateur, interne en l'occurrence, par rapport à une entreprise bien gérée doit permettre de déceler ses performances insuffisantes : mais la sanction de l'appel d'offres ayant disparu, n'est-ce pas pure théorie ? **Le problème c'est que, du moins jusqu'à présent, une large partie des préconisations du ROSP n'est pas mise en œuvre** (par exemple, il n'existe aucun « benchmark » des opérateurs publics en comparaison avec ceux du secteur privé qui soit disponible sur aucun site officiel).

En fait, si une AO a bien défini ses objectifs de qualité de service, si elle a signé « un bon contrat » et si elle s'est donné les moyens contrôler son opérateur interne pour obtenir de lui le même niveau de performance qu'avec un délégataire privé, il n'existerait apparemment aucune raison pour que la gestion de son réseau ne fonctionne pas aussi bien sauf si, comme le pensent certains adeptes de la DSP, ce risque était avéré :

« La régie, cela copine partout alors qu'en DSP, c'est le contrat, rien que le contrat" et aussi " au bout de 3 ou 4 ans en régie ils tournent un peu en rond tandis que les groupes sont présents dans le monde entier et font tourner leurs cadres.» (un directeur territorial)

Le propos est sans doute exagéré, surtout pour les nouvelles structures publiques qui sont de plus en plus gérées selon les principes de la gestion privée, ne serait-ce qu'à cause des restrictions budgétaires dans les AO et de l'exemplarité demandée aujourd'hui, à la différence de ce qui prévalait hier.

Il faudra cependant rester attentif à la façon dont les choses évolueront au fil des ans et si les coûts des opérateurs publics ne dérivent pas.

¹³⁶ Proposition modifiée du Règlement OSP (2000/0212(COD) février 2001 – ci-après

7. ANNEXES

ANNEXE 1- LISTE DES REUNIONS ET PERSONNES RENCONTREES. EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN 175

ANNEXE 2 - LISTE DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES 183

ANNEXE 3 – ASPECTS FISCAUX 186

ANNEXE 4 - DESCRIPTION ET METHODE DES CAS D'ECOLE 192

ANNEXE 5 – ANALYSE DES PERFORMANCES ECONOMIQUES DES RESEAUX DE TRANSPORT URBAIN A PARTIR DES STATISTIQUES UTP 207

1. Préambule	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2. Les réseaux de la classe 1	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2.1 Constitution de l'échantillon	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2.2 Les kilomètres par salarié et par conducteur	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2.3 La dépense par voyage et par kilomètre	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
3. Les réseaux de la classe 2	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
3.1 Constitution de l'échantillon :	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
3.2 Les kilomètres par salarié et conducteur	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
3.3 - La dépense par voyage et par kilomètre	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
3.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
4. Les réseaux de la classe 3	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
4.1 Constitution de l'échantillon	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
4.2 Les kilomètres par salarié et conducteur	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
4.3 La dépense par voyage et par kilomètre	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
4.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
CONCLUSION	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>

ANNEXE 6 – QUESTIONS POSEES AUX AMO AVANT LE RENOUVELLEMENT D'UNE DSP 237

ANNEXE 7 – COMPARAISON DES RAISONS DU CHOIX DU MODE DE GESTION PAR LA CUB ET LE CR PACA 250

ANNEXE 8 - EXEMPLE D'UN CCAP AVEC DE TRES NOMBREUSES PENALITES 257

ANNEXE 9 - UNE DES PREMIERES VERSIONS DU ROSP A LAQUELLE LES OPERATEURS ONT ECHAPPE ... 261

ANNEXE 10 – BIBLIOGRAPHIE 263

Annexe 1- Liste des réunions et personnes rencontrées. Exemple de questionnaire d'entretien

RENCONTRES DANS LE CADRE DE LA RECHERCHE GESTION DIRECTE - GESTION DELEGUEE

Date	Tâche	Organisme	Interlocuteur	Fonction
2-janv.-13	Signature de la convention avec le MEDDE			
3-mai-13	Entretien	RTM	M. Reboud	DG
4-juin-13	Entretien	Conseil Régional PACA	M. Petit M. Coppey	Président Chargé de mission
2-juil.-13	Entretien	Agglomération d'Angers	M. Belot	Vice-président transport - député
4-juil.-13	Entretien	KEOLIS - UTP	M. Bleitrach	Ex Pdt Keolis et ex-psdt UTP
5-juil.-13	Comité de Pilotage	GART, UTP, EPL, FNTV, RTM à Aix-en-Pce	M. Gazeau, Lebras, Reboud, Ritter, Coppey, Mme Roccaserra	
11-juil.-13	Entretien	Syndicat Val de Sambre - Maubeuge	M. Pauvros	DGS Maubeuge
15-juil.-13	Entretien	Agglomération de Nice	M. Pradal	Vice-président transport - président de la régie
15-juil.-13	Entretien	Agglomération de Cannes	M. Jouanjus	DGS
2-sept.-13	Entretien	CG Ile et Vilaine (35)	M. Lefevre / Mme Paumier	Vice- président transports et directrice
3-sept.-13	Réunion	FNTV Commission économie		
3-sept.-13	Colloque	Institut de la Gestion Déléguée	La LOTI 30 ans après	
4-sept.-13	Entretien	Agglomération de St Brieuc	M. Lesage	Vice-président transport et président de la SPL
4-sept.-13	Entretien	SPL Saint-Brieuc	Mme Chauvin	DG
1-oct.-13	Entretien	CG Bouches-du-Rhône (13)	M. Bourdarel	DT
9-oct.-13	Entretien	TRANSDEV - KEOLIS	M. Lebreton	Ex DG de Transdev / DG Transilien
10-oct.-13	Entretien	TRANSDEV	M. Segretain	Ex Pdt
10-oct.-13	Entretien	TRANSDEV	M. Marchand	Resp prévisions recettes
12-oct.-13	Intervention sur les modes de gestion	Conseil national FNAUT		
15-oct.-13	Entretien	RTM & RDT13	M. Reboud et M. Sillou	DG
19-nov.-13	Entretien	CG Ain	Mme Avocat	Directrice transport
20-nov.-13	Entretien	CG Isère	M. Vignon	DGS
21-nov.-13	Entretien	CG Saône et Loire	Mme GERBER	Directrice transport
26-nov.-13	Entretien	KEOLIS - UTP	M. Farandou	Pdt
2-déc.-13	Entretien	KEOLIS	M. Fougeray	DGA
3-déc.-13	Colloque	ORT Avignon - Fnancement TC		
5-déc.-13	Entretien	Réseau de Nice	M. Otto-Bruc	conseiller du président - ancien délégué syndical
	Entretien	Réseau de Nice	M. Laurens	directeur régie Lignes d'Azur
6-déc.-13	Entretien	Transdev Provence	M. Gaillard	directeur
16-déc.-13	Entretien	Transdev	M. Stumpf	ex-directeur TRANSDEV IDF
18-déc.-13	Réunion de travail avec les permanents	Fédé EPL		
	Réunion de travail avec les permanents	GART		
	Réunion de travail avec les permanents	UTP		
	Réunion de travail avec les permanents	FNTV		
	Entretien	RATPDEV	M. Perin	président du directoire

Les déterminants du choix du mode de gestion – janvier 2015

15-janv.-14	Entretien	Cars Auran (30) et Cars Buisse (84)	MM. Mouret et Revelant	PDG
16-janv.-14	Entretien	SEMITAG (Grenoble)	M.Egoumenides	Directeur
22-janv.-14	Comité de pilotage	Ministere transports, GART, UTP, EPL, FNTV, CR Paca à Paris	Mme Coupe, MM. Coppey, Gazeau, Faucher, Pujos, Mascarau, Lebras	
31-janv.-14	Entretien	STCN - Nîmes	M. Lantin	conducteur délégué syndical
10-févr.-14	Entretien	Régie des transports de l'Ain	M. Wehrin	directeur
17-févr.-14	Entretien	Communauté du Pays d'Aix	M. Bramoulé	VP finances
27-févr.-14	Entretien	UTP	MM. Faucher & Gazeau	Délégué général
27-févr.-14	Entretien	REUNIR	M. Rey	responsable affaires publiques
28-févr.-14	Entretien	TRANSDEV	M. Rossignolle	directeur adjoint France
4-mars-14	Réunion de travail cas d'école TNU	Régie départementale Bouches du Rhône (RDT13)	MM. Vacher et Pourchon	Agent comptable, directeur exploitation
5-mars-14	Entretien	Transports SUMA	M. Villeton	PDG
5-mars-14	Entretien	Régie départementale Bouches du Rhône (RDT13)	M. Pourchon	directeur exploitation - ex directeur filiale Veolia
11-mars-14	Entretien	Chemins de fer de la Corse	M. Bartoli	directeur CFC / ex-deur pôle VaucluseTransdev
20-mars-14	Réunion groupe de travail cas d'école TNU publics à la Fédération EPL Paris	Régies Ain, Ille et Vilaine, Pas de Calais, SPL Saône et Loire et Tarn	MM. Wehrin, Delbe, Le Pajolec, Marquet, Cornac	directeurs
2-avr.-14	Entretien	VEOLIA Environnement	M. Frérot	PDG
3-avr.-14	Entretien	Transdev	MM. Janaillac et Chaput	PDG
3-avr.-14	Entretien	Autocars Maisonneuve	M. Maisonneuve	PDG
3-avr.-14	Entretien	Cars Berthelet	M. Berthelet	PDG
4-avr.-14	Entretien	TCL Lyon	M. Jacquesson	directeur général
7-avr.-14	Réunion de travail préparation cas d'école TU	RTM	Mme Bertaud-Mas, M. Magliaraschi	directeur financier adjoint, responsable pôle production
30-avr.-14	Entretien	Régie départementale Bouches du Rhône (RDT13)	M. Pourchon	directeur exploitation (ex Veolia)
22-mai-14	Entretien	SYTRAL	M. Vaginey-Darnetz	directeur financier
23-mai-14	Réunion groupe de travail cas d'école TNU privés à Lyon Réunir	Cars Auran, Berthelet, Maisonneuve, Perraud, Keolis Lyon, Transdev Pays de Loire, RATPDEV	MM. Berthelet, Maisonneuve, Mouret, Perraud	PDG - directeur de secteur
23-mai-14	Entretien	CEREMA	M. Chomat	chargé de projet gouvernance
28-mai-14	Réunion groupe de travail cas d'école TU à Paris UTP	Réseaux Reims, Angers, Sain-Brieuc, Vierzon	MM. Nicolet, Veroux, Le Potier, Caron, Ansart	directeurs, Raf, responsable méthodes
3-juin-14	Réunion groupe de travail cas d'école TU à Marseille RTM	Réseaux Marseille, Nice, Toulouse, Grenoble, Avignon	MM. Reboud, Durand, de Carère, Egoumenides, Brault, Laurens, Ducrest, Bianco, MMme Wild, Nicoletta	directeurs, raf, responsables exploitation
17-juin-14	Réunion groupe de travail cas d'école TNU publics à Lyon FNTV	Régie de l' Ain, régie d'Ille et Vilaine, SPL Saône et Loire	MM. Wehrin, Le Pajolec, Marquet	directeurs
24-juin-14	Entretien	Toulon Provence Méditerranée	M. Thibult	DGA
27-juin-14	Réunion groupe de travail cas d'école TNU privés à Lyon Réunir	Cars Auran, Maisonneuve, Transdev Pays de Loire, Keolis Rhône	M. Crouzet, Mme Ramon, MM. Ansart, Hamonou, Graal	directeurs, contrôleur de gestion

Les déterminants du choix du mode de gestion – janvier 2015

4-juil.-14	3 ^{ème} Comité de pilotage			
8-juil.-14	Entretien	bureaux d'étude SP 2000	M. Devinant	consultant
	Entretien	bureau d'étude FCL	Mme Saval/ M. Studer	consultants
9-juil.-14	Réunion groupe de travail cas d'école TU à Paris UTP			
9-juil.-14	Entretien	REUNIR	M. Duprey	secrétaire général
10-juil.-14	Réunion groupe de travail cas d'école TU en Avignon TCRA	Réseaux Marseille, Nice, Toulouse, Grenoble, Avignon	MM. Durand, de Carère, Egoumenides, Brault, Laurens, Ducrest, Bianco, Depardieu	directeurs, contrôleur de gestion
3-sept.-14	Entretien	bureau d'études EREA	M. Lannes	directeur
9-sept.-14	Entretien	Keolis	M. Pujebet	directeur commercial
24-sept.-14	Entretien	Communauté urbaine de Strasbourg	M. Janssem	directeur de la mobilité
25-sept.-14	Entretien	Syndicat mixte Martigues - SAN Ouest Provence	M. Canillade	directeur
29-sept.-14	Entretien	Régie du Jura	M. Gathelier	directeur
10-oct.-14	Réunion groupe de travail cas d'école TU privés et publics- Paris Fédération EPL	réseaux de Marseille, Avignon, Toulouse, Reims; Lille, RATPDEV		
10-oct.-14	Réunion groupe de travail cas d'école TNU publics et privés - Paris Fédération EPL	Cars Auran, Transdev Pays de Loire, Transdev Sud-est mobilité, Keolis Rhône, Berthelet, Maisonneuve, Perraud, RDT 13, RDTA, Illevia, SPL Tarn et Sud-Bourgogne		
21-oct.-14	Entretien	SYTRAL	M. Deschamps	directeur général
3-déc.-14	Entretien	Syndicat mixte des transports Belfort	M. Rovigo	directeur
12-déc.-14	Entretien	UTP	Mme Beaudouin	juriste
12-déc.-14	Entretien	Régie départementale Bouches du Rhône (RDT13)	M. Ambrosino	délégué syndical retraité
19-déc.-14	Entretien	Affaires Publiques	Me Neveu	avocat
23-déc.-14	Entretien	Lefèvre Pelletier & associés	Me Ortega	avocat
25-déc.-14	Entretien	TAJ	Me Mallit	avocat
6-janv.-15	Entretien		M. Assoun	ex consultant

ENTRETIEN AVEC UN DIRIGEANT DE GROUPE

1. Comment jugez-vous l'évolution juridique, technique et financière des contrats de DSP et des marchés publics en urbain et en interurbain au cours de ces dernières années ?
2. Comment pensez-vous que cela va évoluer dans les prochaines années ? Comment expliquez-vous la baisse tendancielle des taux de profit des opérateurs ? Est-ce que cela va et peut se poursuivre ?? A quelles conditions le secteur des transports publics (urbains et non urbains) restera-t-il suffisamment attractif pour les groupes ?
3. Pensez-vous que la DSP soit encore un modèle économiquement viable dans les transports ?
4. Les trois principaux groupes de transport public français ont (majoritairement) un capital d'origine publique. Comment expliquez-vous ce phénomène ? Est-ce que cela a une incidence sur la gestion de ces entreprises à qui l'on reproche souvent de faire prédominer une logique financière pas forcément compatible avec celle du service public financé sur fonds publics?
5. Les groupes :
 - Dans quelle mesure les groupes ne génèreraient-ils pas des déséconomies d'échelle ou pour le moins des coûts supplémentaires par rapport à des PME (nécessité de comptes pour les bilans mensuels, reportings, assistance technique DR + siège, PMAD) ? En contrepartie sont-ils vraiment porteurs d'innovations et de mutualisation d'expériences ? Quels sont leurs apports aux AO comparés à ceux des PME ou des entreprises publiques locales ?
 - La multiplication des niveaux de pouvoir ne complique-t-elle pas le processus de prise de décision ? Quelles différences entre un directeur de filiale et un patron de PME ?
6. Peut-on considérer que la capacité d'expertise des AO transport se développe ? Est-ce que cela explique le contrôle de plus en plus développé de leur part sur les opérateurs ? Peut-on considérer qu'il garantit aux AO la transparence des unités d'œuvre et des coûts ?
7. Comment expliquez-vous le regain d'intérêt des collectivités pour la gestion directe en régie ou SPL (Nice, Cannes, Saint-Brieuc, Pyrénées Orientales, Saône et Loire, Ile et Vilaine, Tarn, Landes ...)? A l'inverse les SEM semblent en perte de vitesse, serait-ce un modèle dépassé? Les SEM contrat sont-elles de nature à relancer ce type de société ?
8. Le fait que l' élu président d'une entreprise publique soit partie prenante du jeu politique local a-t-il une influence sur les décisions à prendre ?
9. Les opérateurs publics sont-ils en mesure de se positionner à l'image des groupes (pas tous ?) comme opérateur global de mobilité en tant qu'intégrateur des différents modes et gestionnaire de l'intermodalité et de la mobilité dans son ensemble? Ceci dit, est-ce ce que les AO attendent vraiment un tel positionnement de leurs opérateurs ? Quel pourrait être le

repositionnement des groupes pour apporter de la valeur ajoutée au-delà du transport proprement dit et dégager plus de marge quitte à diminuer leur chiffre d'affaires en direct ?

10. Les entreprises publiques ne sont pas mises en concurrence à intervalles réguliers à la différence des opérateurs privés. Sans remise en cause périodique, ne risquent-elles pas de se reposer sur leurs lauriers acquis dans les premières années de leur création ?
11. A l'heure où le développement des transports publics paraît hypothéqué par les problèmes de financement, tout développement de l'offre générant un déficit additionnel, quelles marges de manœuvre pourraient être trouvées sachant que la masse salariale représente grosso modo les 2/3 des dépenses d'exploitation ?

Certains considèrent que le modèle économique actuel des transports publics urbains, non urbains et régionaux n'est plus adapté dans la mesure où notamment :

- Les tarifs génèrent un montant de recettes couvrant une part de plus en plus faible des dépenses d'exploitation,
- Les marges bénéficiaires des opérateurs se sont érodées suite notamment au développement de la concurrence ces dernières années et aux contraintes budgétaires des autorités organisatrices.

Qu'en pensez-vous ?

12. La création prochaine des métropoles va engendrer des recompositions de territoires et des intercommunalités. Est-ce qu'à votre avis cela va avoir une incidence sur la façon dont les élus vont traiter les questions liées aux déplacements et plus globalement à la mobilité ? A quels changements peut-on s'attendre dans la gestion des réseaux de transport public et corrélativement sur la taille et le statut des opérateurs ?



Nous souhaiterions aussi recueillir votre avis sur les deux modes de gestion au travers des argumentaires suivants qui nous ont été développés par nos différents interlocuteurs. Nous recueillerons seulement vos points de désaccords éventuels ou vos suggestions de compléments pour ne pas rallonger le temps que vous voudrez bien nous consacrer.

[L'argumentaire développé généralement sur la gestion directe repose sur les arguments suivants, qu'en pensez-vous ?](#)

A. Avantages

1. Concernant l'offre de transport, la gestion directe permet à l'AO :
 - l'acquisition d'un savoir-faire technique en son sein permettant d'optimiser les services tout en mesurant elle-même les conséquences en toute confiance
 - une meilleure maîtrise en termes de qualité de service

- des informations plus accessibles donc une parfaite connaissance des coûts et donc une transparence financière totale
 - une souplesse de modification des services au fil des ans ainsi qu'en cas d'aléas ou de travaux du fait de la simplification de la passation d'avenants ne nécessitant pas de négociation financière
2. Un coût global moins élevé (pas ou peu de marge bénéficiaire ni de frais de siège)
 3. Pallier à une faible concurrence entre opérateurs tout en la stimulant (la création d'une entreprise publique étant une menace pour les entreprises privées)
 4. Réduction du nombre d'intermédiaires et de décisionnaires
 5. Travailler en confiance et sur la durée avec son opérateur avec une marge de manœuvre politique plus grande
 6. Manifestation de la volonté politique de développer le service public et de générer une plus grande proximité et visibilité de la collectivité
 7. Les élus, les usagers et les salariés sont présents au conseil d'administration de l'entreprise

B. Inconvénients

8. Risque de surcoûts en matière d'achats et de services
9. Une certaine lourdeur administrative liée à l'application du code des marchés publics
10. La proximité entre l'opérateur public et son AO rend plus difficile le rôle de censeur pour cette dernière
11. Risque en matière sociale avec ses conséquences financières
12. Complexité du montage de création d'une régie (transfert du personnel, passation de marchés de fournitures et de services, obtention de l'autorisation d'exploiter)
13. Risque de confusion des rôles entre le décideur et l'opérateur

L'argumentaire développé généralement sur les DSP repose sur les arguments suivants, qu'en pensez-vous ?

A. Avantages

1. Transfert des risques juridiques, sociaux et financiers liés à l'exploitation (*Comment appréciez-vous la réalité de ces risques ?*)
2. Richesse des ressources humaines (recrutement, encadrement...) et grande expertise métiers

3. Mutualisation des moyens (procédures, méthodes, outils informatiques...) dans le cadre de l'assistance technique du siège et des DR. (*Est-ce que l'assistance de structures comme Agir ou Réunion pourrait être comparable ?*)
4. Achats plus faciles en gestion privée (avec éventuellement des remises groupe)
5. Répartition claire des rôles entre un opérateur en charge de l'exploitation et une AO en charge des orientations stratégiques

B. Inconvénients

6. Un manque de concurrence (marché oligopolistique)
7. La complexité de la procédure : durée, coût de l'AMO, risques juridiques
8. Une faible prise de risque commercial
9. Un coût global plus élevé que l'entreprise publique
10. Une moindre adaptabilité de l'offre liée à la difficulté de passer les avenants qui sont souvent l'occasion pour le délégataire de renégocier certaines conditions financières
11. Des objectifs d'exploitation guidés par une logique de rentabilité financière due notamment à la durée courte des contrats
12. Une asymétrie de l'information empêchant un échange réel entre partenaires
13. Une maîtrise moins directe de l'AO sur la qualité de service et sur l'organisation de la production

QUESTIONS AUX AMO POUR LE RENOUELEMENT DES CONTRATS

1. Considérez-vous que les collectivités AO se posent plus de questions qu'auparavant sur le choix du mode de gestion de leur réseau de transport ? Est-ce que certaines d'entre elles envisagent sérieusement le passage en gestion directe ?
2. Quel type d'analyse développez-vous sur les choix du mode de gestion par exemple dans le cadre du rapport pour la délibération de principe dans le cas d'une DSP? Quels types de recommandations êtes-vous amenés à faire pour les différents modes ? Pensez-vous que le choix de la collectivité dépend de vos recommandations ? Quelles sont les raisons qui les font persister en gestion déléguée ou basculer en gestion directe ?
3. Comment appréciez-vous l'évolution des rapports contractuels en urbain et en interurbain au cours de ces dernières années et dans l'avenir, au plan juridique, technique et financier ? La DSP a-t-elle encore de beaux jours devant elle ? Quelle différence entre marché public et DSP ?
4. Quels types de contrat de DSP sont les plus répandus ? Pour vous, comment caractériseriez-vous « un bon contrat » ? Parmi tous les contrats que vous avez expertisés, quelles sont les principales lacunes rencontrées ?
5. Comment appréciez-vous les risques sur les dépenses et les recettes que prennent les opérateurs privés en marché ou en DSP ?
6. Au-delà de l'affichage des critères de sélection des offres dans le RC, concrètement quels critères autres que financiers pèsent réellement dans le choix des offres ?
7. A votre avis est-ce que la capacité d'expertise des AO tant urbaines qu'interurbaines se développe ? Et celle des AMO ? Comment jugez-vous l'évolution du marché des AMO ?
8. Pensez-vous que les AO exercent suffisamment leurs droits (et leurs devoirs) de contrôle des opérateurs aussi bien publics que privés, tout à la fois sur les comptes et sur la bonne exécution des services ? Ont-elles une bonne connaissance des unités d'œuvre ? Peut-on considérer qu'il existe vraiment une transparence des comptes des opérateurs ?

Annexe 2 - Liste des entreprises publiques locales

LISTE DES SEM ET SPL TRANSPORT 2014 (source : Jonction d'après le fichier de la Fédération des EPL)		
CFC	SAEML CHEMINS DE FER DE LA CORSE	BASTIA CEDEX
CFTU	COMPAGNIE FOYALAISE DE TRANSPORTS URBAINS	FORT-DE-FRANCE
CTS	SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE : COMPAGNIE DES TRANSPORTS STRASBOURGEOIS	STRASBOURG
SAEM GARE ROUTIERE CLERMONT-FERRAND	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DE LA GARE ROUTIERE DE CLERMONT-FERRAND	CLERMONT-FERRAND
SAEM DISTRANSPO	SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DISTRANSPO	EPERNAY CEDEX
SAEM T2C	SAEM DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMERATION CLERMONTOISE	CLERMONT-FERRAND
SAEM VALLEE DE CHAMONIX MONT-BLANC	SAEM VALLEE DE CHAMONIX MONT-BLANC	CHAMONIX-MONT-BLANC
SAEML TAMM	TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION DE METZ METROPOLE	METZ CEDEX
SAUMUR AGGLO BUS	SPL SAUMUR AGGLO BUS	SAUMUR CEDEX
SBTM	SUD BOURGOGNE TRANSPORT MOBILITE	MACON
SEMAAAS	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES AUTOCARS ET AUTOBUS AUNIS-SAINTONGE	SAINTE
SEMITAG	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS PUBLICS DE L'AGGLOMERATION GRENOBLE	GRENOBLE CEDEX 9
SEMITAN	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMERATION NANTA	NANTES CEDEX 1
SEMITRAT	SEM DES TRANSPORTS PUBLICS DE VOYAGEURS DE L'AGGLOMERATION TOURANGELLE	SAINT-PIERRE-DES-CORPS
SEMITTEL	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS, TOURISME, EQUIPEMENTS ET LOISIRS	SAINT-PIERRE
SEMITUL	STE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS URBAINS DU BASSIN DE LONGWY (SEMITUL)	LONGWY CEDEX
SEMTAN	SEMTAN-TRANSPORT DE L'AGGLOMERATION NIORTAISE	NIORT
SEMTO	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS DE L'OUEST	SAINT-PAUL
SIBRA	SOCIETE INTERCOMMUNALE DES BUS DE LA REGION ANNECIENNE	ANNECY CEDEX
SODIPARC	SEM SODIPARC	SAINTE-CLOTILDE
SOLEA	SAEML SOLEA TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION MULHOUSIENNE	MULHOUSE CEDEX
SOTRADER	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS DEPARTEMENTAUX DE LA REUNION	SAINT-DENIS DE LA REUNION
SPL D'UN POINT A L'AUTRE	SOCIETE PUBLIQUE LOCALE D'UN POINT A L'AUTRE	ALBI
SPLTISA	SPL DES TRANSPORTS INTERCOMMUNAUX SAMBRE-AVESNOIS	MAUBEUGE
STABUS	SEM DES TRANSPORTS PUBLICS DE LA COMMUNAUTE D'AGLOMERATION D'AURILLAC	AURILLAC
STAD	SOCIETE DE TRANSPORTS DE L'ARRONDISSEMENT DE DOUAI	GUESNAIN
STAP-IDELIS	SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION PALOISE	PAU CEDEX 09
STCL	SOCIETE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE LIMOGES METROPOLE	LIMOGES
STGA	SOCIETE DE TRANSPORT DU GRAND-ANGOULEME	ANGOULEME
STRAN	SOCIETE DES TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION NAZAIRIENNE	SAINT-NAZAIRE
STUCE-TRACE	SOCIETE DES TRANSPORTS URBAINS DE COLMAR ET ENVIRONS	COLMAR
SUD RHONE ALPES DROME ARDECHE	SUD RHONE-ALPES DEPLACEMENTS DROME ARDECHE	VALENCE
TAM	TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER	MONTPELLIER
TICE	SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS INTERCOMMUNAUX CENTRE ESS	COURCOURONNES
TRANS FENSCH	COMPAGNIE DE TRANSPORTS EN COMMUN DE LA VALLEE DE LA FENSCH	FLORANGE
TRANS URBAIN	SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS URBAINS D'EVREUX	EVREUX
TRANS-LANDES	SPL TRANS-LANDES	MONT-DE-MARSAN
TUB	BAIE D'ARMOR TRANSPORTS	SAINT-BRIEUC
VFD	SEM VFD	GRENOBLE
Légende		
SEM transports urbains	27 opérateurs de réseaux	
SEM transports interurbains	4 opérateurs de réseaux	
SPL	6 opérateurs de réseaux	

LISTE DES OPERATEURS INTERNES (source AGIR 2014 - complété Jonction)

Dates de création	Opérateurs internes urbains (régies ou SPL)	Opérateurs internes interurbain (régies ou SPL)
Avant 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Albi 2. Argentan 3. Beaune 4. Bergerac 5. Carcassonne 6. Castres 7. Cayenne 8. Cholet 9. Digne-les-Bains 10. Draguignan 11. Gap 12. Kourou 13. Lannion 14. Marseille** 15. Moselle-et-Madon 16. Poitiers* 17. Le Puy-en-Velay 18. La Rochelle* 19.. Troyes* 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ain 2. Aisne 3. Ardennes 4. Bouches-du-Rhône 5. Drôme 6. Guyane 7. Haute-Garonne 8. Haute-Vienne 9. Jura 10. Landes 11. Orne 12. Pas-de-Calais
2006-2010	<ol style="list-style-type: none"> 20. Martigues 21. Sophia-Antipolis 22. Toulouse** 23. Belfort* 24. Forbach 	<ol style="list-style-type: none"> 13. L'Ille-et-Vilaine 14. Les Pyrénées-Orientales
2011	<ol style="list-style-type: none"> 25. Saint-Nazaire 26. Saumur 27. Maubeuge* 28. Pays de Flers 	<ol style="list-style-type: none"> 15. Sud Bourgogne Transport Mobilité 16. Tarn
2012	<ol style="list-style-type: none"> 29. Dax- Landes 30. Clermont-Ferrand** 31. Saint-Brieuc 32. Douai* 	<ol style="list-style-type: none"> 17. Régie régionale des transports PACA 18. Sud Rhône Alpes Déplacements Drôme Ardèche
2013	<ol style="list-style-type: none"> 33. Cannes* 34. Nice** 35. Périgueux 36. Thionville* 37. Aurillac 	<ol style="list-style-type: none"> 19. Transfensch
2014	<ol style="list-style-type: none"> 38. Granville 39. Chartres* 	

** populations urbaines desservies supérieures à 250.000 habitants

* populations urbaines desservies comprises entre 100.000 et 250.000 habitants

Sociétés publiques locales
Composition du capital et année de création

SPL	Collectivités actionnaires	Année de création
SPL Sud Bourgogne Transpc Mobilité	- Département de Saône-et-Loire (95%) - Région Bourgogne (5%)	2011
SPL Saumur Agglo bus	- Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement (90%) - Ville de Saumur (10%)	2011
Société des Transports de l'Agglomération Nazairien (STRAN)	- Communauté d'agglomération de la région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) (76%) - Ville de Saint-Nazaire (15%) - Conseil général de Loire Atlantique (5%) - Les 9 communes de la CARENE, autres qu Saint-Nazaire (4%)	2011
SPL D'un point à l'autre	- Département du Tarn (97%) - Commune de Gaillac (3%)	2011
SPL de Maubeuge Val de Sambre	- Syndicat mixte du Val de Sambre (SMV) (90%) - Communauté d'agglomération de Maubeuge (10%)	2011
SPL Pays de Flers	- Communauté d'agglomération du Pays de Flers - Département de l'Orne	
SPL Trans-Landes	- Département des Landes (60%) - Communauté d'agglomération du Grand D (40%)	2012
SPL Sud Rhône Alpes Déplacements Drôme Ardèche	- Département de la Drôme (46%) - Syndicat Mixte Valence Drôme Déplacements (27%) - Région Rhône Alpes (18%) - Département de l'Ardèche (9%)	2012
SPL Baie d'Armor Transports	- Saint-Brieuc agglomération (98%) - Département des Côtes d'Armor (2%)	2012
SPL de Douai	- Syndicat Mixte des Transports du Douais - Communauté d'agglomération du Douai - Communauté de communes Coeur d'Ostrever	2013
SPL Transfensch	- Syndicat mixte des transports urbains Thionville-Fensch - Agglomération Val de Fensch	2013
SPL Aurillac	- Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac - Villes d'Aurillac et d'Arpajon-sur-Cère	2013
SPL Chartres	- Communauté d'Agglomération de Chartres - Ville de Chartres	2014

Annexe 3 – Aspects fiscaux

• TAXE SUR LES SALAIRES

Assiette :

La taxe sur les salaires est basée sur le **montant brut annuel de l'ensemble des rémunérations et avantages en nature** versés par l'employeur : salaires, indemnités (y compris de congés payés, de licenciement, de mise à la retraite...), primes, gratifications, cotisations salariales, intéressement, participation et plan d'épargne, contributions patronales de prévoyance complémentaire ou de retraite supplémentaire...

Ne sont pas soumis à la taxe :

- ❖ les contributions versées aux fonds d'assurance-formation,
- ❖ les allocations de chômage partiel,
- ❖ les salaires versés au titre des contrats d'apprentissage, d'accompagnement dans l'emploi ou d'avenir,
- ❖ les indemnités de cessation d'activité.

Taux

La taxe est calculée à partir d'un barème progressif qui s'applique aux rémunérations individuelles annuelles versées (base imposable).

Elle comporte un taux normal appliqué à la totalité des rémunérations brutes individuelles et des taux majorés appliqués aux rémunérations brutes individuelles qui dépassent certains seuils.

• TVA SUR LES REDEVANCES D’AFFERMAGE

Avant 2014, une procédure de transfert des droits à déduction avait été mise en place pour permettre à la collectivité locale délégante de récupérer, par le biais du délégataire, la TVA ayant grevé ses investissements réalisés dans le cadre de la DSP.

Les règles de taxes sur la valeur ajoutée (TVA) applicables aux délégations de service public ont été modifiées par une instruction fiscale du 1^{er} août 2013 - Source direction de la législation fiscale, parue au Bulletin officiel des Finances Publiques – Impôts (BIOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10-20130801) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 :

« Les collectivités qui, pour l'exploitation d'un service public en délégation, mettent à disposition de l'exploitant les investissements qu'elles ont réalisés sont assujetties à la TVA lorsque cette mise à disposition intervient à titre onéreux alors que, antérieurement, elles étaient considérées comme intervenant en tant qu'autorité publique et non assujetties à ce titre.

Par conséquent, ces collectivités peuvent déduire la TVA grevant les dépenses engagées pour la réalisation de cette activité selon les modalités prévues par le droit commun et la procédure de transfert est désormais limitée aux seules hypothèses

dans lesquelles les investissements sont mis à la disposition du délégataire à titre gratuit ou contre une redevance trop faible pour établir un lien direct entre la rémunération et la mise à disposition.

Ces règles s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2014 avec certaines mesures de transition pour les redevances afférentes à des contrats conclus avant cette date.

Extrait d'un article de Maire.info.com d'octobre 2013 –site de l'Association des Maires de France :

«La procédure du transfert du droit à déduction risque de disparaître à terme, car la Commission européenne a engagé à son propos, au printemps 2013, une procédure précontentieuse contre la France. Si elle aboutit, la suppression du transfert des droits à déduction pénaliserait lourdement les collectivités ne percevant pas de redevance de la part de leur délégataire, en particulier dans le secteur des transports en commun, puisqu'elles ne disposeront plus d'aucun mécanisme de récupération de la TVA, si aucun dispositif alternatif n'est mis en place»

- **IMPOTS SUR LES SOCIETES**

Article 207-1-6° du CGI

*Les régions, les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, syndicats de communes et syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de ces **collectivités ainsi que leurs régies de services publics***

Bulletin officiel des Finances publiques – Impôts n° BOI-IS-CHAMP-30-60-20120912 (en annexe)

B. Régies de services publics créées par les collectivités territoriales

Les régies départementales et communales bénéficient de l'exonération d'impôt sur les sociétés dans la mesure où elles ont pour objet l'exploitation de services publics (donc pas les transports occasionnels). Cette exonération s'applique également aux régies de services publics créées par les régions.

La portée de l'exonération des régies de service public visées à l'article 207-1-6° du CGI a été précisée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 16 janvier 1956 (cf. § 220). Pour apprécier si une régie régionale, départementale ou communale peut prétendre à l'exemption, il convient de rechercher si elle a pour objet l'exploitation ou l'exécution d'un **service indispensable à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité territoriale.**

Tel peut être le cas, par exemple, des régies de distribution d'eau, **de transports en commun**, de traitement des ordures ménagères, etc.

L'exonération s'applique non seulement aux régies directes mais encore aux régies intéressées, dans la mesure où les bénéfices de l'exploitation reviennent aux collectivités territoriales.

Les régies directes ne sont pas dotées de l'autonomie financière. Leurs opérations sont retracées dans le budget général de la collectivité territoriale dont elles dépendent. Une régie de dépenses ou de recettes, simple mode de comptabilisation, peut, toutefois, enregistrer les charges et les produits du service exploité directement, sans remettre en cause l'absence d'autonomie financière.

Ces régies sont dans tous les cas exonérées d'impôt sur les sociétés. Il en est ainsi des services de remontées mécaniques exploités sous cette forme qui échappent donc à cet impôt. En revanche, les régies communales et départementales dotées de la personnalité morale ou de l'autonomie financière qui exploitent des services de remontées mécaniques sont passibles de l'impôt sur les sociétés.

180

Cependant, **l'exonération ne peut être étendue aux bénéfices provenant d'opérations accessoires à l'exploitation des services publics.** C'est ainsi que les profits qu'une régie communale de distribution du gaz retire de la vente d'appareils de chauffage ou de cuisine doivent être assujettis à l'impôt sur les sociétés.

• TAXE D'APPRENTISSAGE

Bulletin officiel des Finances publiques – Impôts n° BOI-TPS-TA-20120912

Elle est due par les exploitants individuels et les sociétés de personnes dont les résultats sont passibles de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et par les sociétés ou collectivités passibles de l'impôt sur les sociétés.

Bulletin officiel des Finances publiques – Impôts n° BOI-TPS-TA-10-20121207

L'exonération de fait est applicable aux collectivités énumérées aux 1° bis, 2° et 3°bis à 11° du 1 de l'article 207 du CGI.

Sont ainsi concernées :

...

les collectivités publiques (régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale et leurs régies de services publics,) ;

....

• CICE

Définition : Le CICE a pour objectif de redonner aux entreprises des marges de manœuvre pour investir, prospecter de nouveaux marchés, innover, favoriser la recherche et l'innovation, recruter, restaurer leur fonds de roulement ou accompagner la transition écologique et énergétique grâce à une baisse du coût du travail. Accessible à toutes les entreprises françaises employant des salariés, le CICE permet de bénéficier d'une économie d'impôt substantielle. Pour 2014, elle équivaut à 6% de la masse salariale, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC (4 % en 2013).

Qui peut en bénéficier : Le CICE bénéficie à l'ensemble des entreprises employant des salariés, imposées à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel, quel que soit le mode d'exploitation (entreprise individuelle – c'est à dire indépendant - société de personnes, société de capitaux, etc.) et le secteur d'activité (agricole, artisanal, commercial, industriel, de services...).



Juillet 2013

**Le cadre juridique des relations commerciales interdit les pratiques de captation
du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**

Les pratiques consistant à tirer prétexte du CICE pour remettre en cause le prix convenu contractuellement, et *a fortiori* pour en bénéficier rétroactivement, sont prohibées (cf. articles L. 441-7 et L. 442-6).

- Le respect impératif des contrats en cours et la règle de non rétroactivité

L'article L. 441-7 du code de commerce impose la conclusion d'une convention écrite (dite « convention unique ») entre le fournisseur et le distributeur ou le prestataire de services qui indique les obligations auxquelles se sont engagées les parties en vue de fixer le prix à l'issue de la négociation commerciale.

La modification du contrat qui résulterait de pratiques de captation abusive du CICE est de nature à **bouleverser l'économie générale de la convention unique**. De manière générale, un avenant n'est licite que s'il a pour objectif d'adapter de façon mineure un contrat en fonction de l'évolution de la relation commerciale tout au long de sa vie. Pour cela, deux conditions doivent être remplies : d'une part, que les parties aient prévu les modalités de révision des prix en cours d'année, sur le fondement d'éléments exogènes non raisonnablement prévisibles et, d'autre part, que ces avenants ne remettent pas en cause son économie générale.

Par ailleurs, l'article L. 442-6 du code de commerce dispose que sont nulles les clauses prévoyant la possibilité de bénéficier rétroactivement de remises ou de ristournes.

- L'équilibre de la relation contractuelle

L'article L. 442-6 I 2° du code de commerce interdit de "*soumettre ou de tenter de soumettre un partenaire commercial à des obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties*".

Les gains de compétitivité résultant du CICE peuvent légitimement être transférés aux clients d'une entreprise sous forme de baisses de prix, et, en bout de chaîne, être répercutés sur les consommateurs, qui verront ainsi leur pouvoir d'achat consolidé.

Pour autant, ce choix de privilégier la compétitivité-prix par rapport à la compétitivité hors-prix doit résulter de la stratégie concurrentielle propre des entreprises concernées, et ne doit pas révéler une **tentative de soumission, ou une soumission s'il y est donné suite, à des obligations créant un déséquilibre significatif entre les parties**. La soumission sera notamment caractérisée par la position de force de celui dont émane la demande.

Si la demande s'accompagne d'une menace de rupture de la relation commerciale, la pratique peut être appréhendée par l'article L. 442-6 I 4° du code de commerce, qui prohibe l'obtention ou la tentative d'obtention de conditions manifestement abusives concernant les prix sous la menace d'une rupture brutale des relations commerciales.

- **REGIE DE RECETTES**

Les articles R 1617-1 et suivants fixent notamment les conditions d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des Régies d'avances et de recettes.

Il existe toutefois, certaines incertitudes sur la mise en place de régies de recettes dans le cadre de contrats de DSP et notamment pour les contrats dit de « régie intéressée ». La mise en place de ces régies de recettes ne semble pas dépendre uniquement de la propriété des recettes mais de l'appréciation faite par le juge sur le contrat (régie intéressée, marché public)

Un membre de la société exploitante peut être nommé régisseur de recettes, dans la forme prévue par la réglementation avec l'aval du TPG

Plusieurs avis du Conseil d'Etat (CE 13 février 2007 – 19 novembre 2010) indiquent le n° e la requête sinon impossible à trouver

Les risques juridiques sont les suivants : la gestion de fait, le délit d'usurpation de fonction, l'amende pour le comptable de fait, la suspension provisoire des fonctions d'ordonnateur. Les clauses contractuelles permettant la perception de recettes publique en méconnaissance des règles de la comptabilité publique peuvent être jugées irrégulières et exposeront à l'illégalité du contrat.

Conformément aux dispositions de l'article 18 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité Publique, « des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement »

Cette procédure est notamment destinée à faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses. Elle est organisée et réglementée par le décret n°97-1259 du 29 décembre 1997

Une régie de recettes (et de la sous-régie) est créée par une délibération de la collectivité territoriale permettant à l'autorité publique de créer la régie. L'avis conforme du comptable public assignataire des opérations de la régie.

En cas de cautionnement, le montant de celui-ci résulte de dispositions réglementaires et sera précisé uniquement dans l'acte de nomination du régisseur Le cautionnement est à la charge du régisseur.

Le régisseur doit verser son encaisse dès que le montant de celle-ci atteint le maximum fixé par l'acte de création de la régie et au minimum une fois par mois ;

et obligatoirement :

- au 31 décembre de l'année ;
- en cas de remplacement du régisseur par le suppléant ;
- en cas de changement de régisseur ;
- au terme de la régie.

L'intervention d'un préposé plutôt que celle d'un sous-régisseur s'analyse au cas par cas compte-tenu des éléments suivants qu'il convient de respecter :

- le préposé intervient uniquement dans le cadre de régies de recettes ou de régies de recettes et d'avances pour les seules opérations relatives à l'encaissement des droits ;
- les opérations des préposés sont intégrées chaque jour ou au plus tard le lendemain de la perception des droits dans la caisse et la comptabilité du régisseur ;
- à l'opposé du sous-régisseur, le préposé ne tient pas de comptabilité.

Les régisseurs de recettes sont astreints à tenir une comptabilité dont la forme est fixée par le ministre du budget ou avec son accord (art.16, D n°97-1259 du 29 décembre 1997).

Cette comptabilité doit permettre de dégager facilement à tout moment le solde de la caisse et des valeurs, pour les régies de recettes. La comptabilité des régies de recettes est tenue selon la méthode de la partie double : chaque opération fait fonctionner deux ou plusieurs comptes en débit et en crédit.

Annexe 4 - Description et méthode des cas d'école

PROJET DE RECHERCHE GESTION DIRECTE/GESTION DELEGUEE

Groupes de travail entreprises interurbaines privées

Présentation du cas d'école à chiffrer



23 mai 2014

Les principes

- Le cas d'école a pour but d'analyser les écarts de coûts entre entreprises à partir d'une base commune que ces entreprises soient privées ou publiques
- C'est une expérience unique jamais réalisée à ce jour. Les résultats ne font l'objet d'aucun a priori.
- Nous garantissons l'anonymat des résultats
- Leur exploitation et leur diffusion se feront après concertation avec les membres de chaque groupe de travail



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

Les principes

- Le cas d'école se compose d'une ligne interurbaine et de deux circuits scolaires avec des services en coupure et dépassement d'amplitude
- Chaque entreprise chiffre le coût d'exploitation sur la base de ses propres coûts de production compte tenu des conditions de travail et des accords sociaux. Elle fournit le graphique des services et les bases de chiffrage des coûts salariaux.
- Les unités d'œuvre (km et heures commerciales en ligne) sont les mêmes pour tous



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

Les horaires

ligne régulière interurbaine _ 4 voitures

GARE ROUTIÈRE PLAISANCE	06:30	07:00	07:30	08:00	08:30	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	16:30	17:00	17:30	18:00	19:00	
KAKI	06:40	07:10	07:42	08:12	08:40	09:07	10:07	11:07	12:07	13:07	14:07	15:07	16:07	16:40	17:12	17:42	18:10	19:07	
RADEAU	06:50	07:20	07:55	08:25	08:50	09:15	10:15	11:15	12:15	13:15	14:15	15:15	16:15	16:50	17:25	17:55	18:20	19:15	
GARE ROUTIÈRE VERSEAU	07:10	07:40	08:20	08:50	09:10	09:30	10:30	11:30	12:30	13:30	14:30	15:30	16:30	17:10	17:50	18:20	18:40	19:30	
GARE ROUTIÈRE VERSEAU	06:30	07:00	07:30	08:00	08:30	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	16:30	17:00	17:30	18:00	18:30	19:00
RADEAU	06:50	07:20	07:55	08:25	08:50	09:15	10:15	11:15	12:15	13:15	14:15	15:15	16:15	16:50	17:25	17:55	18:20	18:45	19:15
KAKI	07:00	07:30	08:07	08:37	09:00	09:22	10:22	11:22	12:22	13:22	14:22	15:22	16:22	17:00	17:37	18:07	18:30	18:52	19:22
GARE ROUTIÈRE PLAISANCE	07:10	07:40	08:20	08:50	09:10	09:30	10:30	11:30	12:30	13:30	14:30	15:30	16:30	17:10	17:50	18:20	18:40	19:00	19:30

scolaire _ 2 voitures

GRIOTTES	06:45	07:00	
BURLAT	07:25	07:40	
BURLAT	16:10	17:45	18:20
GRIOTTES	16:40	18:35	19:00



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

Les unités d'œuvre

Plaisance > Terre ligne interurbaine

trajets	37	37	37	37						9 287
	LAV LAVNS LAVete MER									ANNEE
										4 voitures
kmch	1 179	1 179	1 179	1 179						295 829
kmhlp	162	162	162	162						40 662
kmtot	1 341	1 341	1 341	1 341						336 491
h habillées	42,55	42,55	42,55	42,55						10 680
	140	52	23	36						362

scolaire

trajets	5			5						880
	LAV				MER					ANNEE
										2 voitures
kmch	159			159						28 054
kmhlp	150			150						26 400
kmtot	309			309						54 454
h habillées	9,3			9,3						1 644
	140			36						362

LMJV au lieu de LAV



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

Les renseignements complémentaires

Gare routière PLAISANCE > Gare Routière TERRE	31700 mètres	
Gare Routière TERRE > Gare routière PLAISANCE	32000 mètres	
Dépôt > Gare routière PLAISANCE	2000 mètres	15 mn
Gare routière PLAISANCE > Dépôt	2000 mètres	15 mn
Dépôt > Gare Routière TERRE	28000 mètres	
Gare Routière TERRE > Dépôt	28000 mètres	
Prise de service		10 mn
fin de service (versements recettes)		10 mn
battements minimum		10 mn
Temps de trajet dépôt Terre : 25 minutes		
Temps de trajet dépôt Terre Plaisance : 5 mn		



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

DÉCOMPOSITION DES COÛTS (une par ligne)

en valeur au 1er janvier 2014

En bleuté, cellules de calcul automatique, ne pas compléter

	Services interurbains	Sces scolaires	
I. UNITES D'ŒUVRE			Observations
I- 1 Services réalisés par le délégataire			
Kilométrage lignes hors HLP			
kilométrage HLP			
Kilométrage Total	0	0	
Nombre de véhicules			
en ligne			
Réserve			
Nombre total de véhicules	0	0	
Temps de travail			
Heures de conduite productive(hors HLP)			indiquer le TTE (temps de travail effectif)/conducteur
Heures de conduite en HLP			
Heures improductives			
dont prises et fins de service			
dont maladie			Indiquer le taux de maladie retenu et le taux d'AT
dont formation			
dont autres (préciser dans observations)			
Temps de travail total :	0	0	
Nombre de conducteurs			
en ligne			
de réserve			
nombre de contrôleurs			
Total conducteurs (ETC)	0	0	
II. COÛTS			Observations
II..1 COUTS DU PERSONNEL DE CONDUITE			
Coût de l'heure de production			
Coût du poste conducteur/an			
Salaire annuel brut			y compris 13ème mois
Charges sociales			taux de charge à préciser
Primes			Préciser
Total	- €	- €	
Coût global conduite / an par ligne	- €	- €	
Coût de l'heure de conduite par ligne			
Coût global conduite / an du lot	- €		
II.2. INVESTISSEMENTS (lissés sur la période)			
Matériel roulant			
Autocars interurbains			utiliser l'onglet véhicules
Montant des investissements			
Amortissements			
Frais financiers			
Assurance			
TOTAL	- €	- €	
Autocars scolaires			
Montant des investissements			
Amortissements			utiliser l'onglet véhicules
Frais financiers			
Assurance			
TOTAL	- €	- €	
Total des investissements Matériel roulant / ligne	- €	- €	
Total investissement du lot	- €		

Les déterminants du choix du mode de gestion – janvier 2015

II.3. COÛTS DE ROULAGE			
Carburant			Préciser la consommation par type de véhicule
Lubrifiant			
Pneumatique			
Entretien			
Effectif			
Pièces			
Main d'œuvre (y compris charges sociales 35%)			
Sous-traitance			
Total entretien	- €	- €	
Lavage			
TOTAL Coûts de roulage / an par ligne	- €	- €	
Soit un coût en Euros/km	#DIV/0!	#DIV/0!	
TOTAL Coûts de roulage / an du lot	- €		
II.6. FRAIS GENERAUX			
II.6.1. rémunérations			
Frais de personnel			
Effectif (secrétariat, compta, ..précisez)			
Salaires			
Charges sociales			Indiquer le taux de charges patronales
Total :	- €	- €	
Maitrise			
Effectif (méthode, marketing et contrôleurs)			Préciser le temps passé par chaque type de personnel sur le lot
Salaires			
Charges sociales			
Total :	- €	- €	
Autres personnels			
Effectif (secrétariat, compta, ..précisez)			
Salaires			Préciser le temps passé par chaque type de personnel sur
Charges sociales			
Total :	- €	- €	
Marketing			
Effectif (secrétariat, compta, ..précisez)			
Salaires			
Charges sociales			
Total :			
TOTAL rémunérations/an	- €	- €	
AUTRES FRAIS			
autres taxes (CVAE, CFE, ...)			
taxe sur les salaires			
formation			
- dont prises en charge			
assurance dépôt			
assistance technique (siège ou externe)			
frais divers			
commissions dépositaires			
transport de fonds			
voyages et déplacements			
missions réceptions			
autres			
fournitures			
eau, gaz, électricité			
véhicules de service			
honoraires			
gardienage			
contrats maintenance locaux			
nettoyage et entretien des locaux			
frais postaux et télécom.			
fournitures de bureau			
informatique, bureautique			
documentation			
autres (à détailler)			
TOTAL frais divers et autres			
TOTAL DES FRAIS GENERAUX	- €		
II.9. ALEAS			
			Indiquer le taux
TOTAL ALEAS			

Ratio Frais Généraux / Total coûts directs			Observations
II.10. RECAPITULATION COUT TOTAL du lot			
Personnel de conduite	- €		
Coûts des Investissements Bus	- €		
Frais kilométriques	- €		
Frais généraux	- €		
Aléas	- €		
TOTAL DEPENSES	0		

Coût kilométrique dulot			
Avec investissements	#DIV/0!		
Hors investissements bus	#DIV/0!		

GUIDE DE DETERMINATION DES FRAIS GENERAUX

REMUNERATIONS		base frais généraux annuels de l'entreprise
Frais de direction		
Effectif (secrétariat, compta, ...précisez)		
Salaires		
Charges sociales		Indiquer le taux de charges patronales
Total :	- €	
Maitrise		
Effectif (méthode, marketing et contrôleurs)		
Salaires		
Charges sociales		
Total :	- €	
Autres personnels		
Effectif (secrétariat, compta, marketing ..précisez)		
Salaires		
Charges sociales		
Total :	- €	
TOTAL rémunérations/an	- €	
AUTRES FRAIS		
autres taxes (CVAE, CFE, ...)		
taxe sur les salaires		
formation		
- dont prises en charge		
Visites techniques		
Taxes diverses		
autres		
eau, gaz, électricité		
fournitures , petit outillage, petit matériel		
Loyers immobilier		
Locations diverses		matériel, équipement, informatique, téléphonie
Fournitures de bureau, imprimés		
véhicules de service et de fonction (coût global)		amortissements, location , carburants, fies, assurance,
assurance dépôt & RC		
contrats maintenance locaux		
nettoyage et entretien des locaux		
documentation, colloques, CA, AG		
honoraires		Expert comptable, CAC,
assistance technique (siège ou externe)		
gardienage		
Frais de déplacements, missions et réceptions		
frais postaux et télécom.		
informatique, bureautique		
Cotisations		
Frais bancaires		
Frais financiers		hors emprunts pour véhicules
Redevances		SACEM (mais pas redevances Gare routière et péages)
Amortissements immobilier		Bâtiments, aménagements, équipements
Autres amortissements		hors matériel roulant et VS
autres (à détailler)		
TOTAL frais divers et autres		
TOTAL DES FRAIS GENERAUX / AN	- €	

TOTAL DES COUTS DIRECTS DE L'ENTREPRISE / AN (conduite, roulage, véhicules)

Ratio Frais Généraux / Total coûts directs

#DIV/0!

% à utiliser pour la grille de coût

Coût conducteur

avec 12 ans d'ancienneté
 Convention collective : indiquer CCNTV ou VFIL
 sans réutilisation des conducteurs

	Ligne Cdt- Rec	Scolaires Cdt
Salaire brut de base (y.c 13 ^{ème} mois éventuel)	XXXX	XXXX
Coefficient	140 V	137 V
Primes liées à l'activité	XXXX	XXXX
TOTAL BRUT	0	0
Charges patronales taux	%	%
Sociales et Fiscales		
Autres charges (tenues, Tickets restaurants, ...)	XXXX	XXXX
COÛT TOTAL		

Voir sur journal de paie annuel sur échantillon de catégorie de conducteurs
 Détail des taux légaux, taux AT, Mutuelle, Autres, et CICE

TTP(temps de production annuel)

semaines	52	52
Temps hebdo	XX	XX
temps annuel		
Congés		
Jours fériés	10	6
Nbre semaines	5	5
Nb heures hebdo	XX	XX
jours congés supplémentaires	XX	XX
Absentisme en heures		
Maladie/AT	XX	XX
Formation	XX	XX
Délégation	XX	XX
Autres		
Total absentéisme	0	0
Temps de travail productif (TTP)	0	0

jours de fractionnement, pas de repos compensateur
 10% du temps payé

(indiquer taux AT de la CNAM)
 moyenne/agent
 moyenne/agent
 moyenne/agent

Temps disponible pour l'entreprise

Coût de l'heure de production conducteur		
-------------------------------------------------	--	--

Calcul de l'amortissement et des frais financiers afférents aux véhicules

Solution (base ou variante) :

Utiliser une grille par véhicule et par solution (base ou variante)

Joindre à chaque grille une photocopie de la carte violette et de la carte grise du véhicule (1)

	LIGNES	SCOLAIRES
Affectation service	201	301
N° d'immatriculation		
Marque	Exemple	Exemple
Type	car de ligne	car scolaire
Date de première mise en circulation	01/03/2011	15/04/2006
Age début de convention	3,51	8,39
Prix d'achat ou valeur vénale (PA) en € HT	83 038	20 201
Date de revente prévisionnelle	30/08/2020	30/08/2020
Age revente	9,51	14,39
Valeur à la revente (VR) en € HT	31 318	5 296
Délai de revente (DR) en nombre d'années	6,00	6,00
Réserve (R)	0%	0%
Taux d'intérêt (I)	4,00%	4,00%
Durée du crédit (DC) en nombre d'années	6,00	6,00
Durée d'amortissement (DA) en nombre d'années	6,00	6,00
Amortissement ou frais de location (A) en € HT*	8 620 €	2 484 €
Frais financiers afférents (F) en € HT*	1 938 €	471 €
Coût annuel du véhicule (C) = (A) + (F)	10 558 €	2 956 €
Taux d'affectation du véhicule au marché (T)	100%	100%
Coût annuel du véhicule au titre du marché = (C) x (T)	10 558 €	2 956 €
Coût annuel du véhicule au titre du marché = (C) x (T) Avec la méthode de calcul financier des organismes de crédit	10 691 €	2 938 €
COÛT TOTAL	64 148 €	17 627 €
	6,0	6,0
ASSURANCE / AN	1 200 €	1 200 €

AUTOCARS STANDARDS

Date début convention	01/09/2014
Dépréciation année 1	22,00%
Dépréciation années suivantes	15,00%
Majoration de dépréciation de 1% pour	
Au delà de :	
Durée d'amortissement	
Taux d'intérêts	4,00%

Nombre d'année	Dépréciation	Valeur résiduelle
1	22,00%	78,00%
2	13,00%	67,86%
3	13,00%	59,04%
4	13,00%	51,36%
5	13,00%	44,69%
6	13,00%	38,88%
7	13,00%	33,82%
8	13,00%	29,43%
9	13,00%	25,60%
10	13,00%	22,27%
11	13,00%	19,38%
12	13,00%	16,86%
13	13,00%	14,67%
14	13,00%	12,76%
15	13,00%	11,10%
16	13,00%	9,66%
17	13,00%	8,40%
18	13,00%	7,31%
19	13,00%	6,36%
20	13,00%	5,53%

COUT AUTOCAR DE LIGNE	180 000
COUT AUTOCAR SCOLAIRE	140 000

PROJET DE RECHERCHE

GESTION DIRECTE/GESTION DELEGUEE

Groupes de travail entreprises Transports urbains

Présentation du cas d'école à chiffrer



28 mai et 3 juin 2014

Les principes

- Le cas d'école a pour but d'analyser les écarts de coûts entre entreprises à partir d'une base technique commune que ces entreprises soient privées ou publiques
- C'est une expérience unique jamais réalisée à ce jour. Les résultats ne font l'objet d'aucun a priori.
- Nous garantissons l'anonymat des résultats
- Leur exploitation et leur diffusion se feront après concertation avec les membres de chaque groupe de travail



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

• Les principes

- Le cas d'école se compose de trois lignes urbaines toutes avec la même amplitude :
 - Une ligne avec pointes marquées
 - Une ligne à faible fréquence
 - Une ligne à forte fréquence
- Chaque entreprise chiffre le coût d'exploitation sur la base de ses propres coûts de production compte tenu des conditions de travail et des accords sociaux. Elle fournit le graphiquage des services et les bases de chiffrage des coûts salariaux.
- Les unités d'œuvre (km et heures commerciales en ligne) sont les mêmes pour tous



Le cahier des charges

Le cahier des charges commun aux 3 lignes :

- Longueur de la ligne : 10 km dans chaque sens (aller comme retour)
- 52 semaines à 6 jours (312 j pour une année de 364 j - hors 1^{er} mai) pour les 3 lignes (hors JF) et D&F (62j) pour la L1
- Injection depuis un seul dépôt situé à 5 km de chaque terminus
- Heures de pointe matin : 7h à 9h
- Heures de pointe soir : 16h à 18h



Le cahier des charges

- **Amplitude** : 6h00 à 21h00 (1er départ de chaque terminus à 6h00 et dernier départ à 21h00) pour L2 et L3 et départ à minuit de chaque terminus à 0h pour L1
- Vitesse HLP : 25 km/h toute la journée.
- Vitesse commerciale moyenne : 12 km/h en HP et 15 km/h en HC
- Battement pour chaque course : défini selon les règles de chaque entreprise
- Pas de graphicage ni d'habillage multiligne
- Relèves aux terminus. Pas de relève en ligne
- Pas de parc (tous les bus rentrent au dépôt)
- Exploitée en autobus standards thermiques avec une conso de 42 l/100 km à 1 € le litre (âge 8 ans)



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

- Ligne 1 avec pointes marquées

- Tour à amplitude : 6/24 heures
8' en pointe et 15 à 20' en creux 30' à partir de 21h
- Tableau des intervalles

De	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	heures
A	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	heures
Intervalle	15	8	8	15	20	20	20	20	20	15	8	8	15	20	20	

→ Continuation de 21h à minuit: intervalle 30'



Projet de recherche gestion directe/gestion déléguée

23 mai 2014

- Ligne 2 à forte fréquence

- 8' en pointe et 12 en creux (même amplitude : 6h / 21 h)
- Tableau des intervalles

De	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	heures
A	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	heures
Intervalle	12	8	8	12	12	12	12	12	12	12	8	8	12	12	12	



- Ligne 2 à forte fréquence

- 8' en pointe et 12 en creux (même amplitude : 6h / 21 h)
- Tableau des intervalles

De	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	heures
A	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	heures
Intervalle	12	8	8	12	12	12	12	12	12	12	8	8	12	12	12	



- Ligne 3 à faible fréquence

- 15' en pointe et 20' en creux (6/21 heures)
- Tableau des intervalles

De	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	heures
A	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	heures
Intervalle	20	15	15	20	20	20	20	20	20	20	15	15	20	20	20	



Le chiffrage des coûts

- Le cas d'école est chiffré à partir d'une grille de décomposition des coûts habituellement utilisée dans les appels d'offre
- Les coûts de conduite (yc PFS) sont ceux résultant des accords d'entreprise et des conditions de travail en vigueur dans l'entreprise
- Les coûts à renseigner sont les coûts réels de l'entreprise et non les prix de vente



Annexe 5 – Analyse des performances économiques des réseaux de transport urbain à partir des statistiques UTP



JONCTION

PROJET DE RECHERCHE

**LES DETERMINANTS DU CHOIX ENTRE LA GESTION DIRECTE
ET LA GESTION DELEGUEE DES RESEAUX DE TRANSPORTS
PUBLICS**

**ANALYSE DES PERFORMANCES ECONOMIQUES
DES RESEAUX DE TRANSPORT URBAIN**

A PARTIR DES STATISTIQUES UTP

Olivier DOMENACH & Gilbert CORTASSA
octobre 2012

Sommaire

1. Préambule	209
2. Les réseaux de la classe 1	211
2.1 Constitution de l'échantillon	211
2.2 Les kilomètres par salarié et conducteur	212
2.3 La dépense par voyage et par kilomètre.....	216
2.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D).....	218
Les réseaux de la classe 2	219
3.1 Constitution de l'échantillon :	219
3.2 Les kilomètres par salarié et conducteur	220
3.3 La dépense par voyage et par kilomètre.....	224
3.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D).....	226
4. Les réseaux de la classe 3	227
4.1 Constitution de l'échantillon	227
4.2 Les kilomètres par salarié et conducteur	228
4.3 La dépense par voyage et par kilomètre.....	232
4.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D).....	234
CONCLUSION	235

1. Préambule

Parallèlement au cas d'école urbain qui a été chiffré à la fois par des entreprises publiques et des entreprises privées, il nous a paru intéressant de faire un traitement similaire à partir des statistiques de la profession publiées chaque année par l'UTP sur un échantillon d'entreprises **également** publiques et privées **parmi lesquelles** certaines ont chiffré le cas d'école (Lille, Nice, Grenoble, Toulouse, Angers, Marseille, Reims) et ce, afin de repérer d'éventuelles distorsions dans les résultats comparés.

Source : Chiffres clés 2012 publiés par l'UTP fin 2013, sur la base des 152 réseaux de province selon trois classes :

- classe 1 : réseaux de plus de 250 000 habitants
- classe 2 : réseaux de 100 à 250 000 habitants
- classe 3 : réseaux de moins de 100 000 habitants

Ces statistiques concernent les réseaux urbains adhérents de l'UTP or 76 réseaux ne le sont pas (surtout des petits) et en particulier les 10 régies ou SPL suivantes : Albi, Argentan, Bergerac, Draguignan, Forbach, Gap, Lannion, Saint-Nazaire, Sarreguemines, Saumur.

Certains contestent la validité de ces statistiques dont ils estiment que les réseaux qui en fournissent les données de base ne traitent pas tous ces dernières de la même manière introduisant de ce fait des hétérogénéités contestables : mais, en tout état de causes, ce sont les seules données globales dont on dispose au niveau national.

Méthode :

Notre approche est complètement empirique et elle ne repose sur aucune théorie, ni aucune hypothèse préalable. Nous sommes tout à fait conscients que les conclusions susceptibles d'en être tirées sont sujettes à caution. C'est en fait un exercice original qui devrait être approfondi au travers d'une approche statistique plus fiable.

Dans chaque classe nous avons retenu toutes les régies ou SPL et choisi des réseaux exploités par des SEM et des entreprises privées qui soient comparables au moins deux à deux en fonction de la population desservie et de la production kilométrique ce qui nous a conduit à **un échantillon représentatif de la classe mais pas pour autant forcément à un échantillon cohérent.**

Pour ce faire il eut fallu retenir des réseaux comparables au travers d'une comparaison d'indicateurs du type : taille de la population desservie et du PTU, offre kilométrique, modes de transports, etc. En réalité chaque réseau n'est vraiment comparable qu'à 3 ou 4 autres, par exemple : Strasbourg/Nantes/Rennes/Montpellier ou Bordeaux/Marseille/Toulouse. **Dans tous les cas, les généralisations sont extrêmement délicates à tirer.**

NB. Dans les réseaux de la classe 1, nous avons retenu, entre autres, les réseaux de Marseille, Lille, Toulouse, Grenoble, Nice et Angers qui ont participé au chiffrage du cas d'école. Dans les réseaux de classe 2, seul Reims a chiffré le cas d'école et aucun réseau de la classe 3a chiffré le cas d'école.

Nous avons retenu trois types d'indicateurs de performances :

- Indicateurs de productivité
 - le kilométrage par salarié
 - le kilométrage par agent roulant
- Indicateurs économiques
 - la dépense par voyage
 - la dépense par kilomètre
- Indicateur d'efficacité (*rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées*)
 - le taux de couverture des dépenses par les recettes

Cependant il faut signaler que la plupart de ces indicateurs ne permettent pas une comparaison complètement objective entre les réseaux. Par exemple :

- La sous-traitance peut faire varier sensiblement la productivité par salarié et par personnel roulant si le kilométrage total du réseau incluant la sous-traitance est divisé uniquement par l'effectif de l'exploitant en titre. Il en est de même pour la dépense par voyage (D/K), On peut aussi penser que l'existence d'un métro contribue à augmenter la productivité des conducteurs.
- Les ratios basés sur les recettes comme celui de l'efficacité (R/D) limitent l'intérêt des comparaisons car le niveau des recettes dépend en partie des tarifs qui sont de la responsabilité de l'AO,
- Le nombre de voyages pris en compte dans le ratio dépenses/voyage dépend notamment des modes de comptage des voyageurs ou des clés de mobilité qui ne sont pas tous identiques ou encore de la fiabilité des systèmes billettiques ainsi que de l'attractivité commerciale des réseaux dont les opérateurs ne sont que partiellement responsables.
- Par contre, le coût par kilomètre semble être un bon indicateur car, dans les dépenses, les kilomètres sous-traités sont intégrés mais cet indicateur ne prend pas en compte la vitesse commerciale du réseau dont l'opérateur n'est pas directement responsable.

Pour avoir une approche la plus objective possible selon le type d'opérateur et donc le mode de gestion, **nous avons neutralisé les écarts de vitesse d'exploitation** entre les réseaux en prenant la vitesse moyenne de l'échantillon. En effet, si la vitesse d'exploitation inclut les temps de battement qui dépendent des conditions de travail dans chaque réseau, on peut considérer qu'elle dépend essentiellement de la vitesse commerciale, laquelle est fonction des conditions de circulation sur lesquelles l'opérateur n'a pas prise. Cette pondération modifie donc les résultats de productivité des agents et tend à réduire les écarts entre les réseaux. Nous avons aussi testé cette pondération sur les dépenses d'exploitation constituées majoritairement des coûts de conduite qui sont impactés par la productivité des agents mais cela n'a pas donné de résultats significatifs.

2. Les réseaux de la classe 1

2.1 Constitution de l'échantillon

Il est composé de 9 réseaux sur les 24 de la classe et comprend :

- 3 réseaux proches de 1 000 000 d'habitants (Lille, Marseille et Toulouse)
- 3 réseaux proches de 500 000 habitants (Nice, Grenoble, Strasbourg)
- 3 réseaux proches de 250 000 habitants (Angers, Clermont-Ferrand, Mulhouse)

Soit :

- 3 réseaux en DSP contractée avec des privés (Lille, Angers, Nice passé en régie en 2013)
- 3 réseaux en DSP contractée avec des SEM (Grenoble, Strasbourg, Mulhouse)
- 3 régies EPIC (Marseille, Toulouse, Clermont-Ferrand)

Chacun de ces réseaux a une ou des lignes de tramway et/ou de métro.

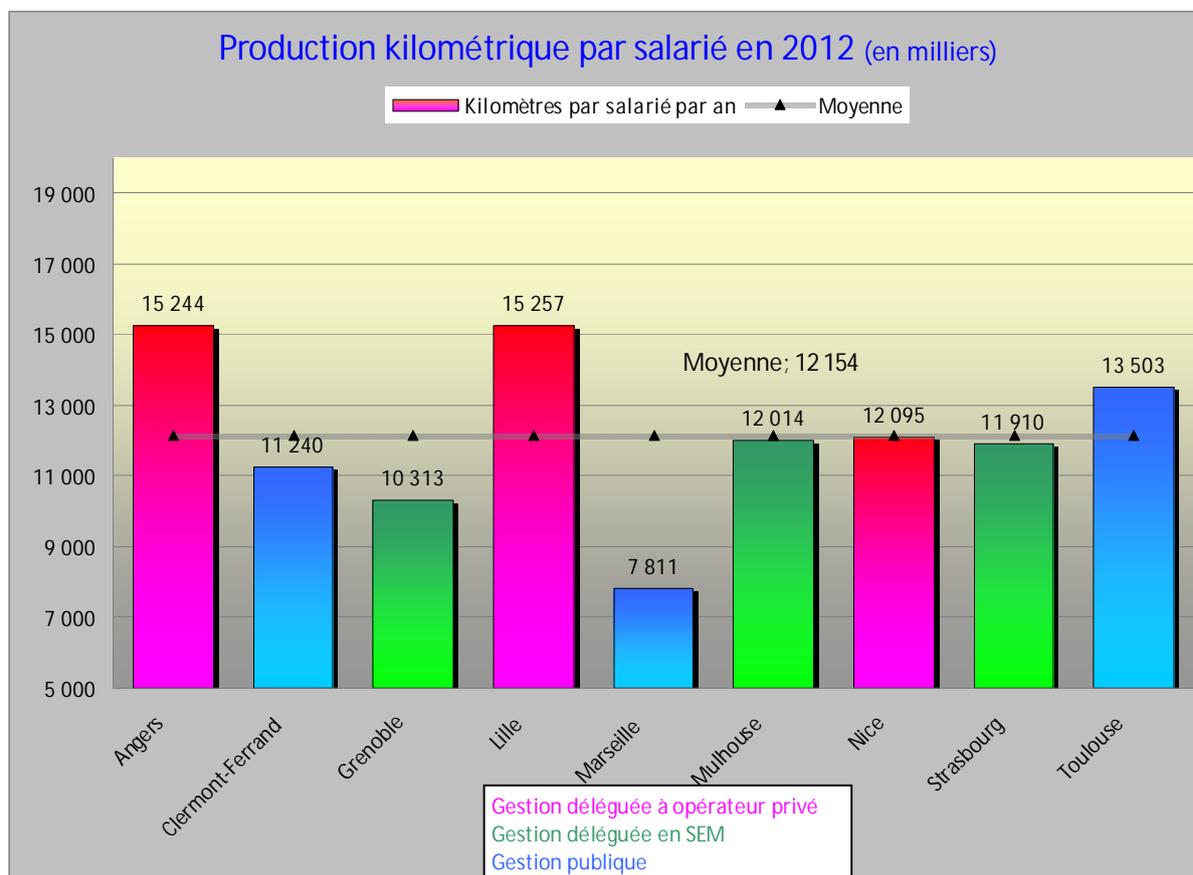
Les productions kilométriques sont disparates, de l'ordre de :

- 35 et 41 millions de km (Toulouse et Lille),
- 26 millions de km (Marseille)
- entre 10 et 18 millions de km (Grenoble, Nice, Angers, Strasbourg)
- 7 millions de km (Clermont, Mulhouse)

2.2 Les kilomètres par salarié et par conducteur

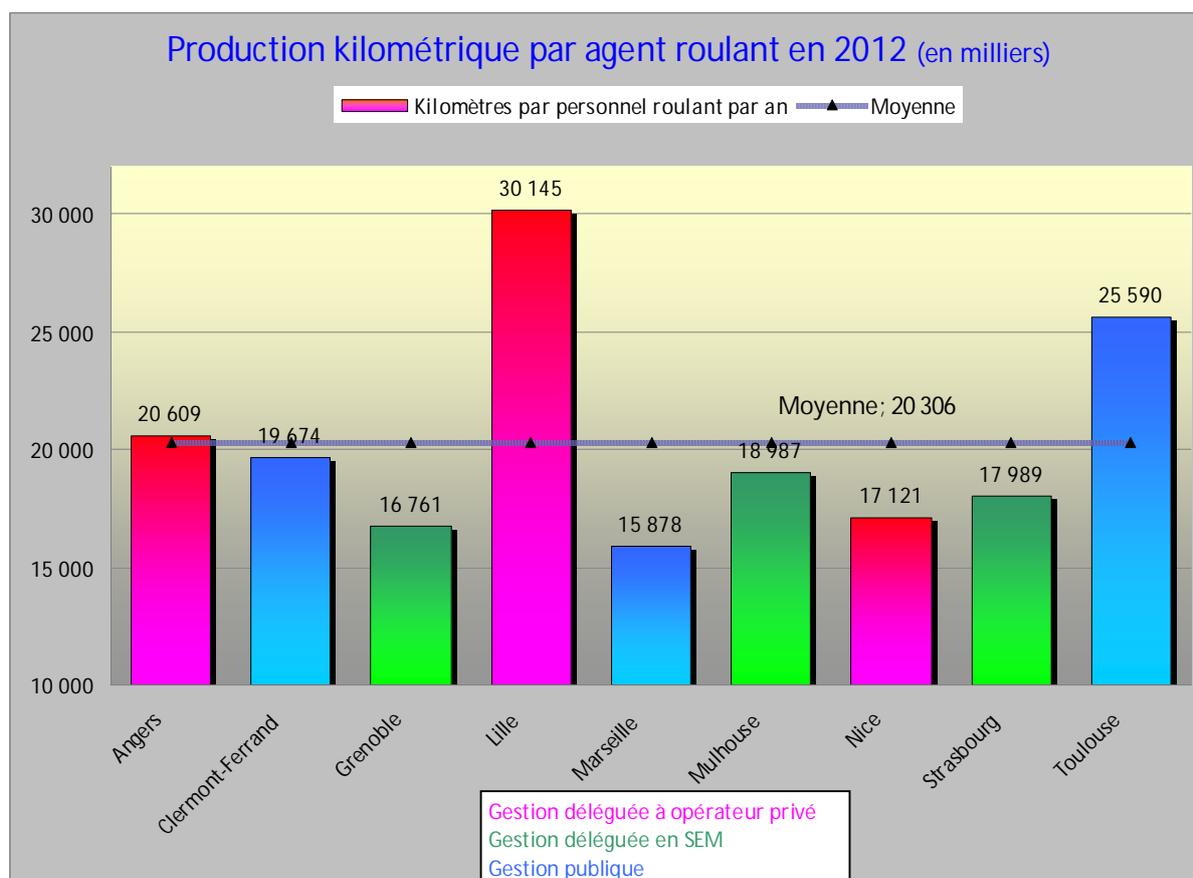
Nous avons fait un premier traitement sur la base des kilomètres produits par chaque réseau :

- Km/conducteur/an : dans les 3 premiers, on trouve deux privés et une régie
- Km/salarié/an : même commentaire



Lille et Angers sont en tête avec une production kilométrique par agent comparable, suivis par la régie de Toulouse. Marseille a une très faible productivité, moitié moins que celle des deux premiers.

NB. L'existence de métros, en particulier automatiques à Lille et Toulouse, fausse la comparaison avec les autres réseaux qui n'en ont pas.



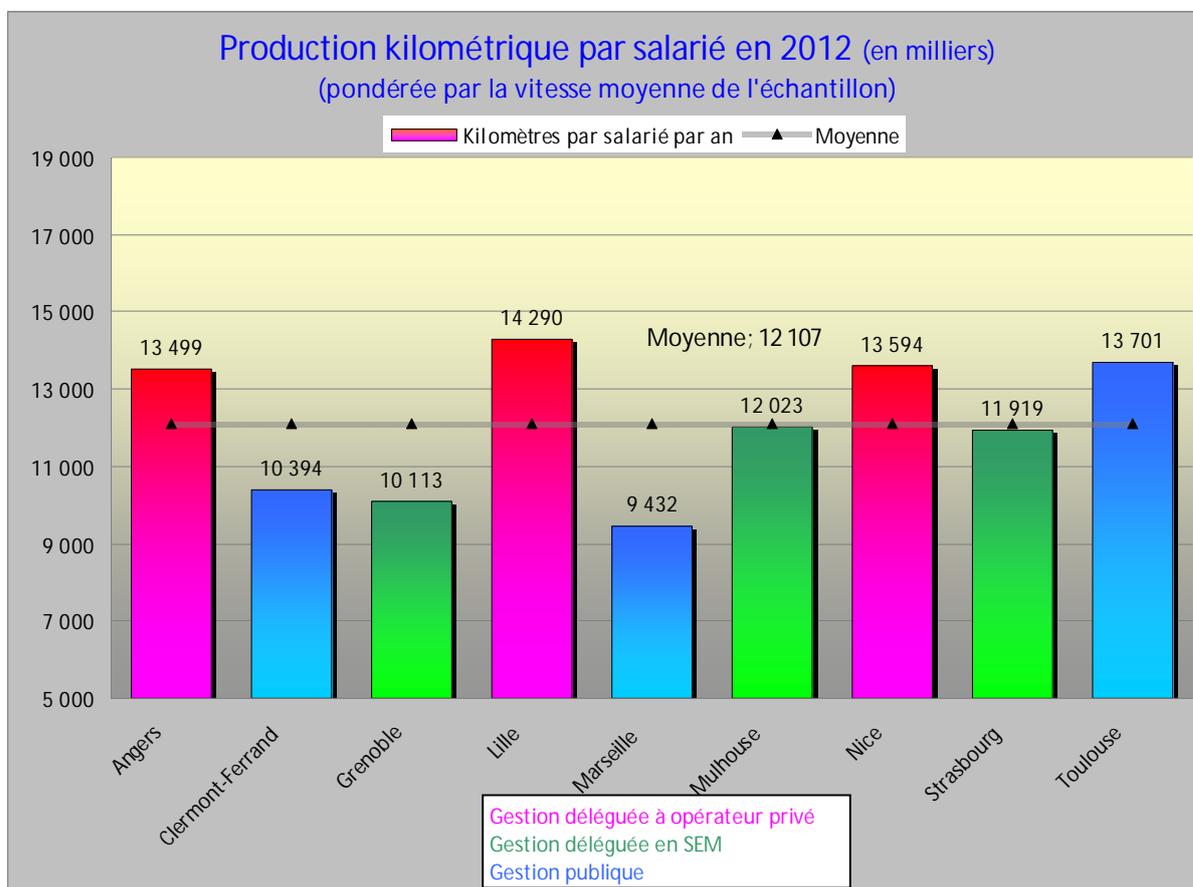
Si l'on considère la productivité des seuls conducteurs, Lille et Toulouse ont d'excellents résultats sans doute liés à l'existence d'un métro automatique ce qui fausse la comparaison. Quant à Marseille qui a un métro avec conducteurs, le réseau bénéficie aussi d'un avantage⁽¹³⁷⁾.

Les autres réseaux se tiennent entre 16 800 et 20 600 km/conducteur/an.

Ensuite, nous avons recalculé ces mêmes ratios en neutralisant les écarts de vitesse d'exploitation entre les réseaux : de 12,1 km/h (Marseille) à 16,5 km/h (Angers). Nous avons pondéré le kilométrage produit au sein de chaque réseau par la vitesse d'exploitation moyenne des réseaux de l'échantillon (14,6 km/h). Cela atténue les écarts sans changer la hiérarchie des résultats.

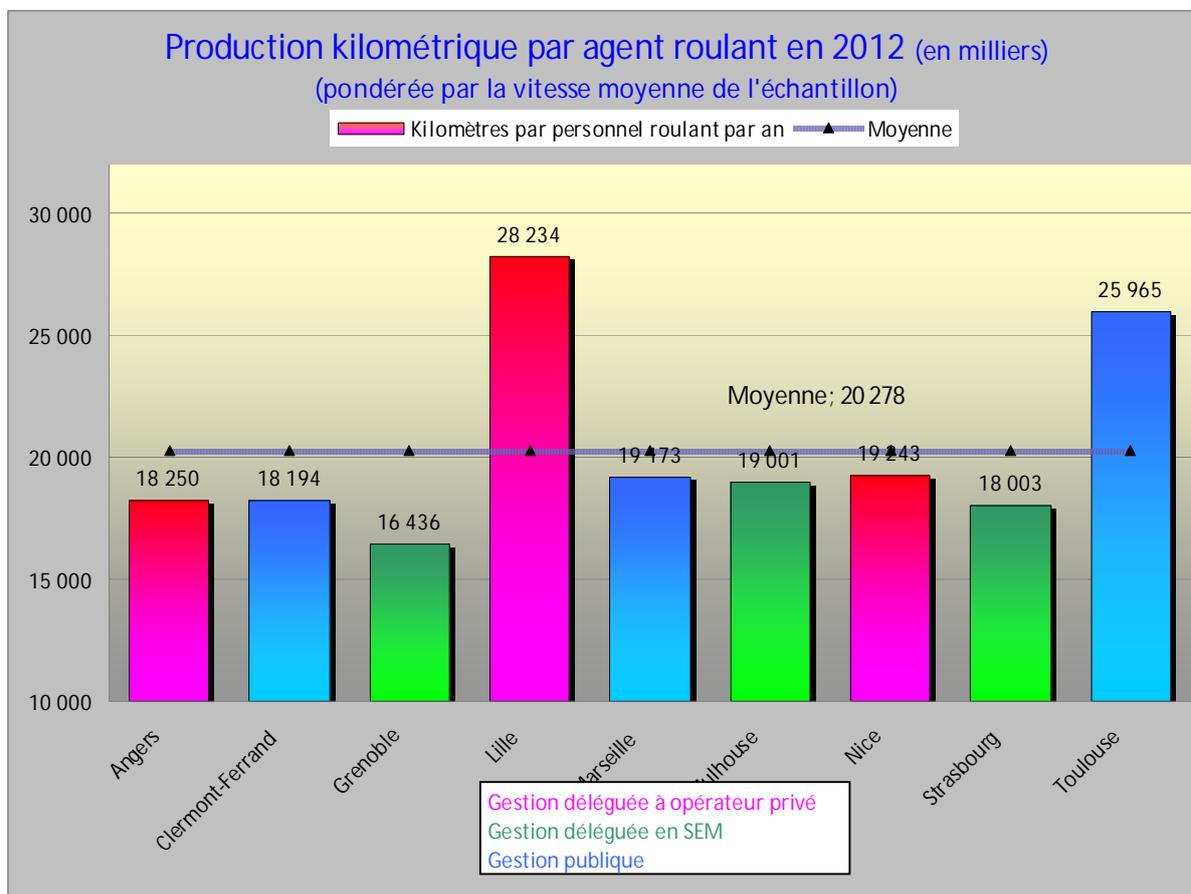
Le recours à la sous-traitance, selon la façon dont elle est comptabilisée dans les effectifs, peut influencer sur les performances mais nous étions hors d'état d'en apprécier les effets.

¹³⁷ A Marseille la productivité des conducteurs de bus et tram est équivalente (14 000 km/an), inférieure à celle des conducteurs de métro (24 000 km/an).



Km/agent/an : Lille et Toulouse réalisent les meilleures performances grâce en partie à leur métro automatique. Angers et Nice en gestion déléguée à des privés arrivent ensuite (plus de 13 000 km/agent/an). Les autres réseaux évoluent entre 9 400 km/agent/an à Marseille et 12 000 km/agent/an à Mulhouse et Strasbourg.

Hormis Lille et Toulouse, 2 privés et 2 SEM sont au-dessus de la moyenne ou font jeu égal avec elle. On retiendra donc que, pour le ratio de production kilométrique par agent et par an, **les privés sont les plus performants.**



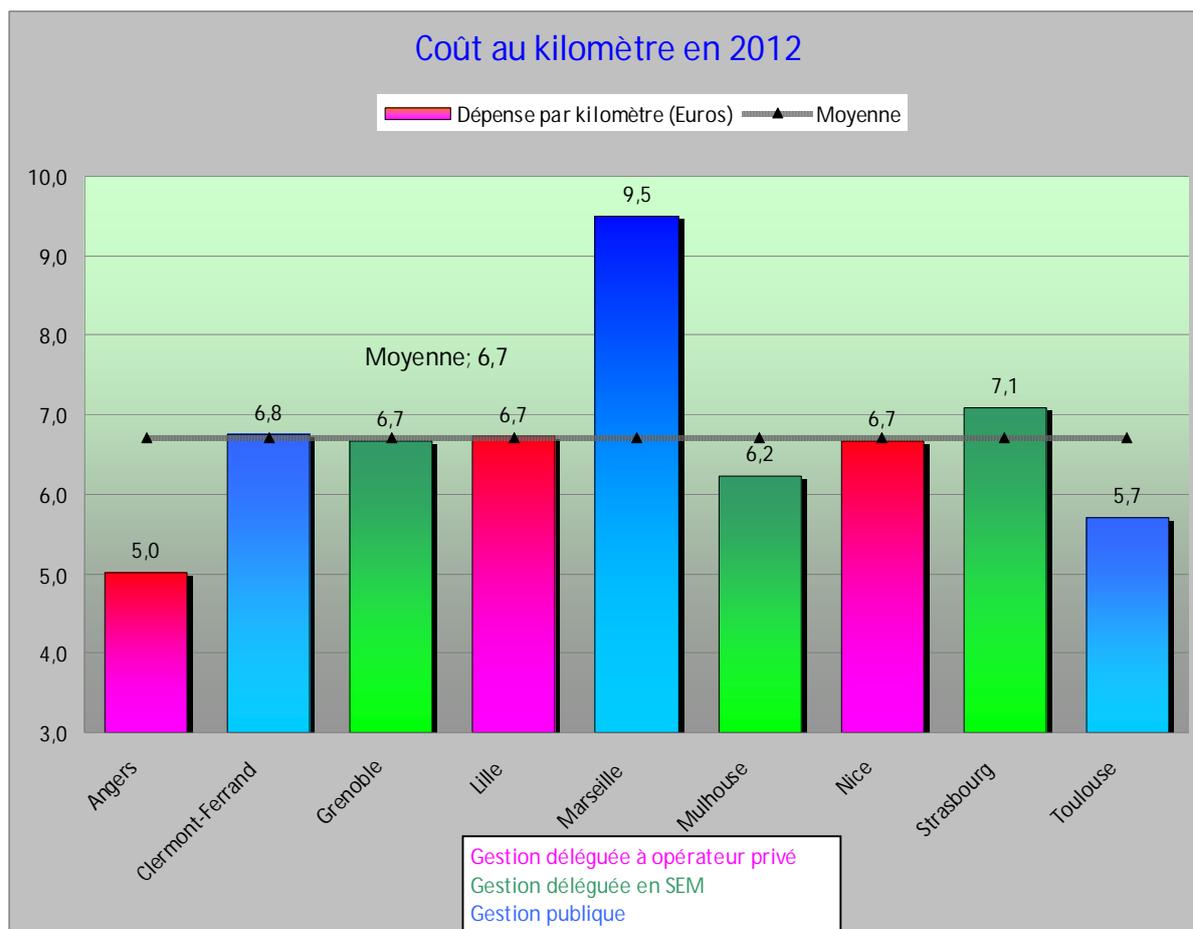
Km/conducteur/an : La régie de Toulouse (26 000 km/conducteur/an) et le privé de Lille (28 200 km/conducteur/an) sont nettement en tête (ce qui est probablement dû à leur métro automatique), les autres, en-dessous de la moyenne, évoluant entre environ 16 400 km/conducteur/an (Grenoble) et un peu plus de 19 000 km/conducteur/an (Marseille, Toulouse, Nice).

NB. La pondération de la productivité des conducteurs par la vitesse d'exploitation permet à Marseille qui a une vitesse d'exploitation basse (12,1 km/h) de ne plus être dernier.

Les différences de productivité sont dues vraisemblablement au temps de travail effectif des conducteurs.

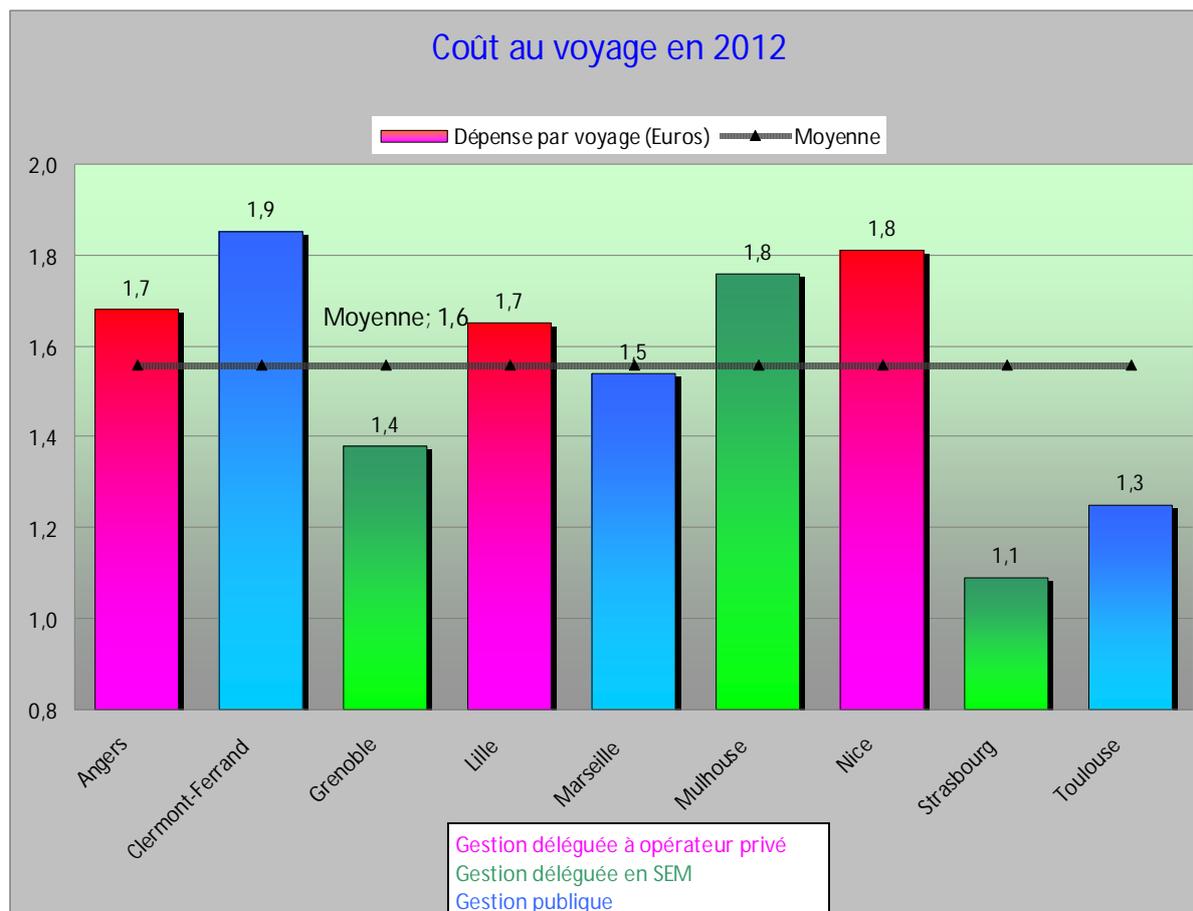
Pour ce ratio de productivité kilométrique par conducteur et par an, on ne peut pas dire qu'un mode de gestion soit plus performant que l'autre.

2.3 La dépense par voyage et par kilomètre



La dépense par kilomètre : hormis Marseille qui, même si elle a un métro lourd, est particulièrement chère (9,5 €/km), les écarts sont significatifs entre 5 €/km (Angers) et 7 €/km (Strasbourg). La régie de Toulouse est bien placée (5,7 €/km), les autres réseaux quel que soit le type d'opérateur évoluant entre 6 et 7 €/par kilomètre (*NB. tout comme Lyon*).

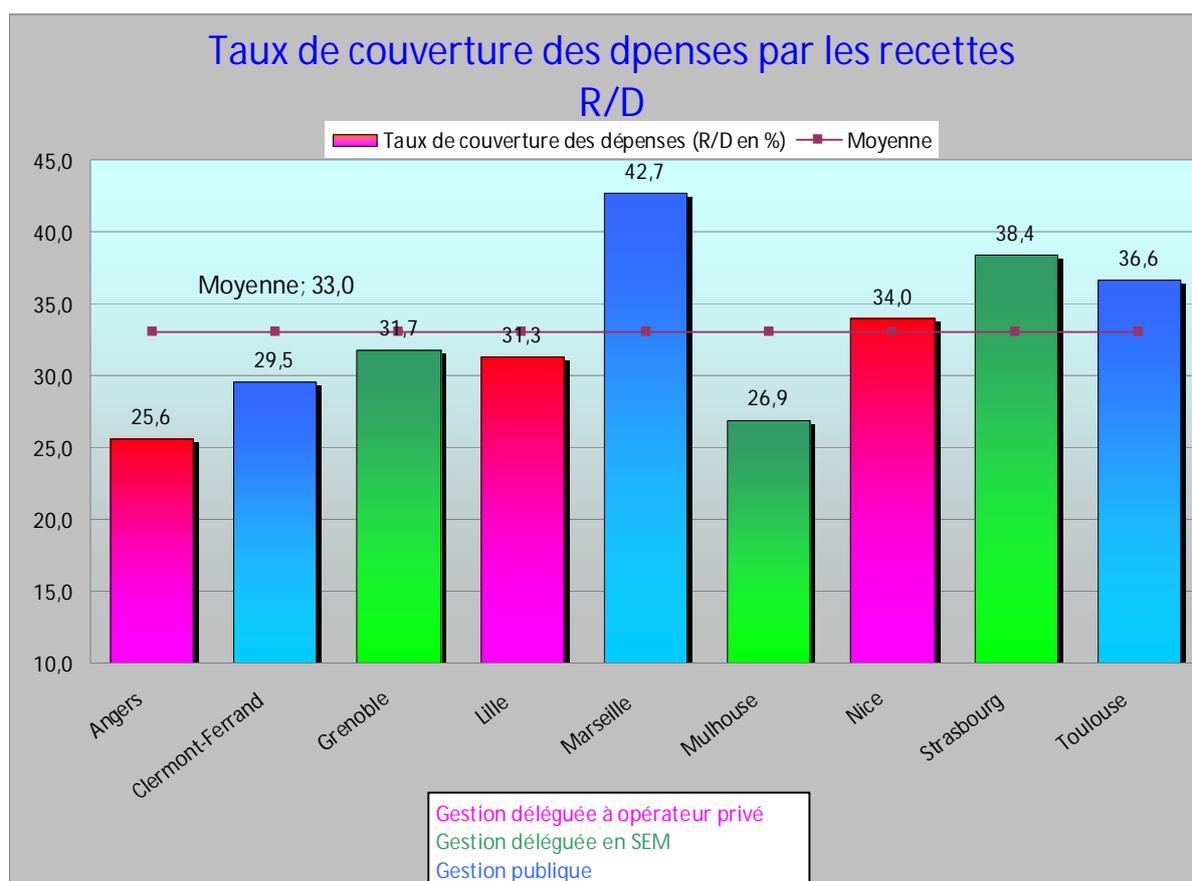
On note que **le type d'opérateur n'a pas d'influence** : dans les 6 réseaux les plus chers on trouve 2 privés, 2 SEM et 2 régies alors que, dans les 3 réseaux les moins chers, on trouve 1 privé, 1 SEM et 1 régie.



La dépense par voyage présente des écarts significatifs : elle varie de 1,09 à 1,85 € par voyage. Les plus chers : la régie Clermont et le privé de Nice ; les moins chers : la SEM de Strasbourg et la régie Toulouse. *Pour mémoire, Lyon, premier de la classe 1 est à 0,89 €/voyage.*

Dans les cinq réseaux les plus chers, on trouve les 3 privés, 1 SEM et 1 régie et, dans les 3 les moins chers, 2 SEM et 1 régie. Les 3 privés sont au-dessus de la moyenne, **la gestion (semi)publique étant plus performante.**

2.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)



Les taux de couverture varient sensiblement de 26 % (Angers) à 43% (Marseille). Les écarts entre les réseaux ne sont manifestement pas liés au statut des opérateurs : on trouve 2 privés, 2 SEM et 2 régions avec un R/D de plus de 30%. Malgré un coût de production élevé, la bonne performance de Marseille s'explique par la densité de son réseau (sans le périurbain) et son bon niveau de recettes (bonne fréquentation et tarifs plutôt élevés, même nombre de voyages que Lille pour une offre presque moitié moindre).

NB. Lyon premier de la classe 1 a un taux de couverture de 51%, Dijon 21% et Perpignan 16%.

Dans les réseaux au-dessus de la moyenne, on trouve 2 régions, 1 SEM et 1 privé, dans les deux derniers 1 SEM et 1 privé. **La gestion privée n'est pas la plus efficiente.**

NB. Il faudrait être sûr que la composition des recettes est bien la même pour tous les réseaux, certaines compensations n'étant pas forcément incluses, pour certains réseaux, dans le total des recettes.

3. Les réseaux de la classe 2

3.1 Constitution de l'échantillon :

Il comprend 12 réseaux sur les 43 de la classe :

- 9 réseaux entre 100 000 et 150 000 d'habitants (Angoulême, Annecy, Belfort, Chambéry, La Rochelle, Saint-Brieuc et Troyes)
- 1 réseau de 170 000 habitants (Pau)
- 2 réseaux de plus de 200 000 habitants (Maubeuge et Reims)

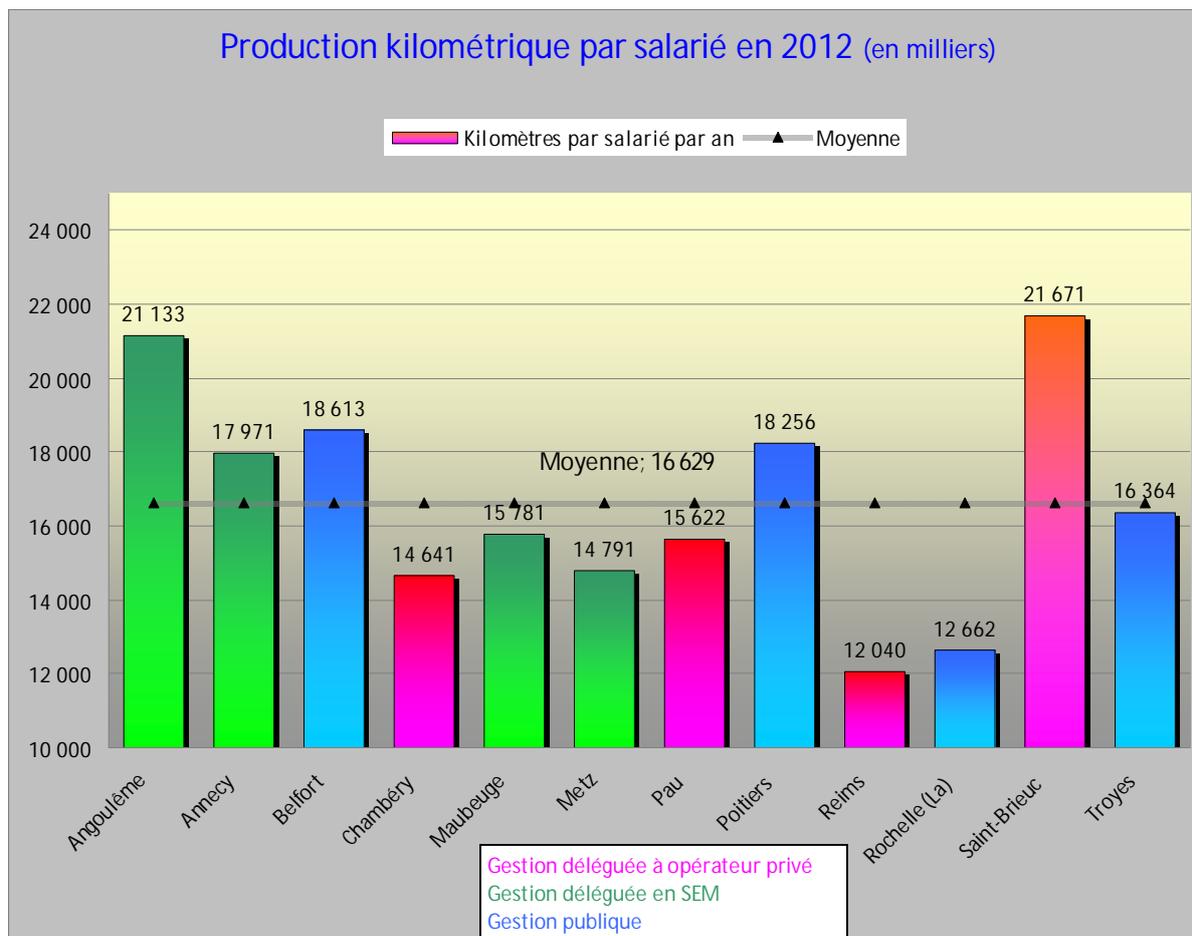
Soit :

- 4 réseaux en DSP contractées avec des privés (Chambéry, Pau, Reims, St Brieuc passé en régie en 2013)
- 4 réseaux en DSP contractées avec des SEM (Angoulême, Annecy, Metz, Maubeuge passé en SPL en 2013)
- 4 régies ou SPL, (Belfort, La Rochelle, Poitiers, Troyes)

Avec des une production kilométrique aux alentours de 4 millions de km, excepté Maubeuge (8,7 millions) et Reims (7,7 millions)

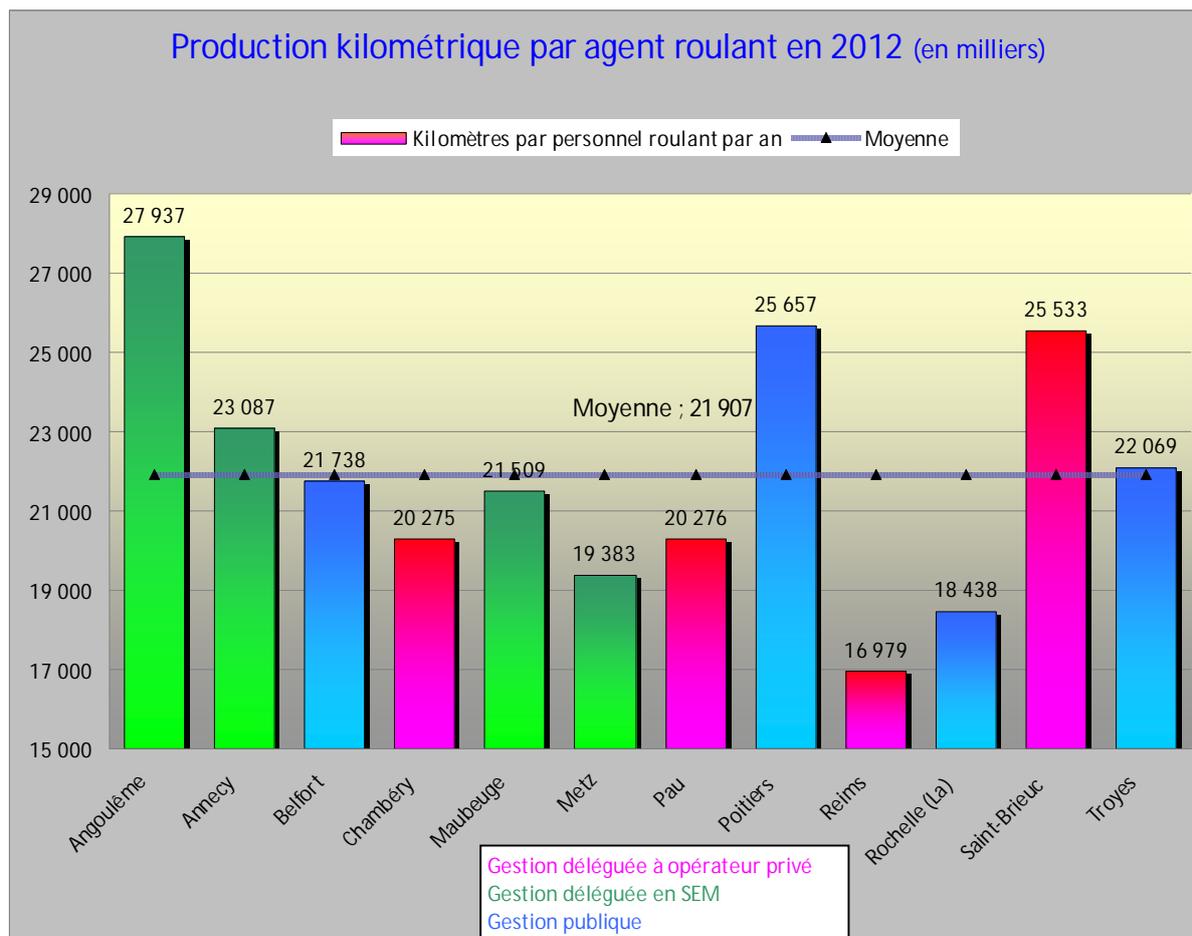
3.2 Les kilomètres par salarié et conducteur

Nous avons fait un premier traitement sur la base des kilomètres produits par chaque réseau.



Km/agent/an : Les écarts sont significatifs allant presque du simple au double. Le privé de Saint-Brieuc et la SEM d'Angoulême, avec plus de 21 000 km/agent/an, réalisent de loin les meilleures performances, la régie de La Rochelle et le privé de Reims ayant les moins bonnes. Les régies de Poitiers et de Belfort sont au-dessus de la moyenne. Le mode de gestion n'est manifestement pas la variable explicative de ces différences de productivité kilométrique.

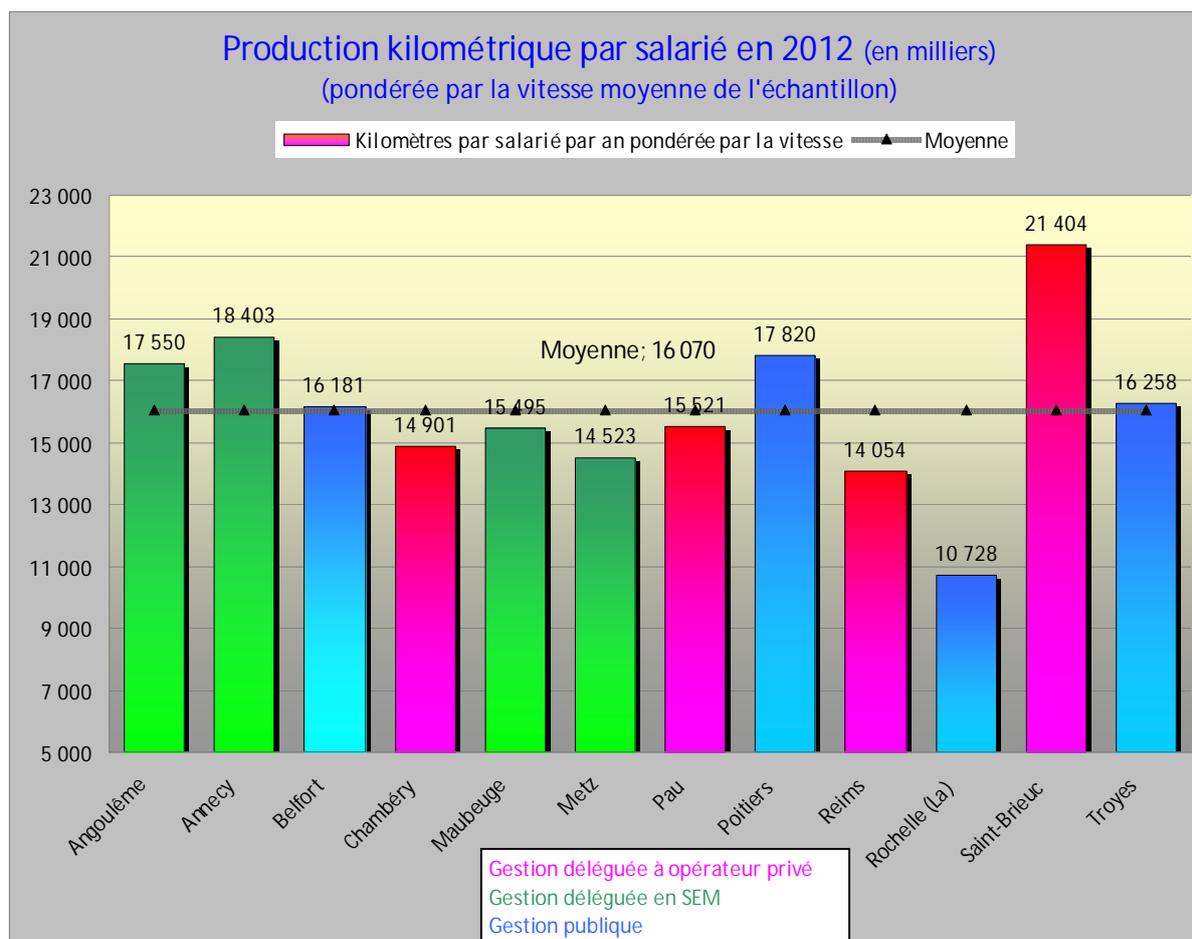
1 privé, 2 régies (presque 3) et 2 SEM sont au-dessus de la moyenne. **Le (semi)public est plus performant.**



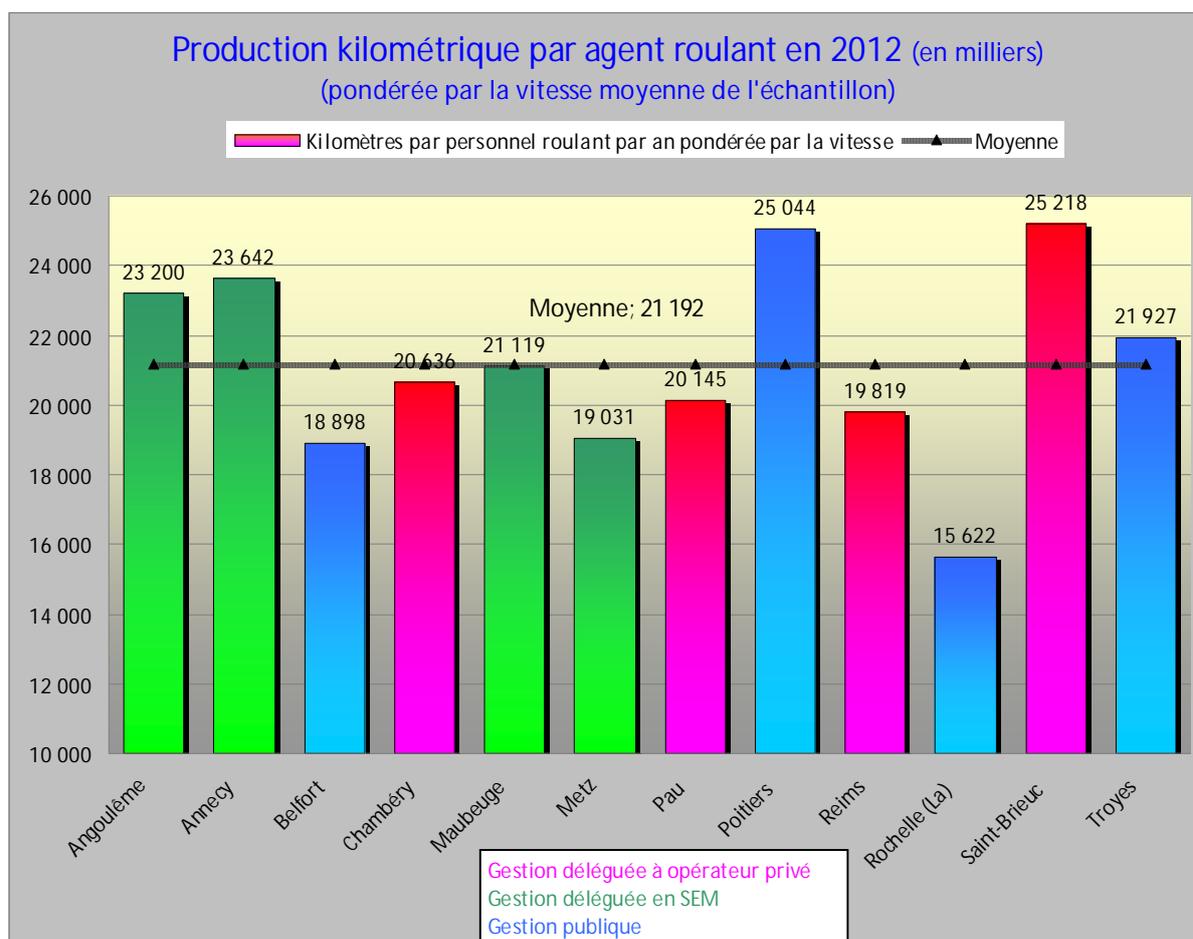
Km/conducteur/an : la SEM d'Angoulême, la régie de Poitiers et le privé de Saint-Brieuc réalisent les meilleures performances, le privé de Reims et la régie de La Rochelle ayant les moins bonnes. Les autres réseaux, quel que soit leur statut, se tiennent entre 19 000 et 22 000 km/conducteur/an.

Ensuite, nous avons recalculé ces mêmes ratios en neutralisant les écarts de vitesse d'exploitation entre les réseaux de 12,6 km/h (Chambéry) à 20,1 km/h (Angoulême) Nous avons pondéré le kilométrage produit au sein de chaque réseau par la vitesse d'exploitation moyenne des réseaux de l'échantillon (16,9 km/h). Dans la mesure où il existe une forte dispersion, cela modifie sensiblement les performances des extrêmes : Maubeuge qui a une vitesse d'exploitation basse (12,6 km/h) remonte et ceux qui ont la vitesse plus élevée (La Rochelle 19,7 km/h et Angoulême 20,1 km/h) baissent, sans toutefois que cela modifie sensiblement la hiérarchie des résultats.

Le recours à la sous-traitance, selon la façon dont elle est comptabilisée dans les effectifs, peut influencer, dans cette classe également, sur les performances.



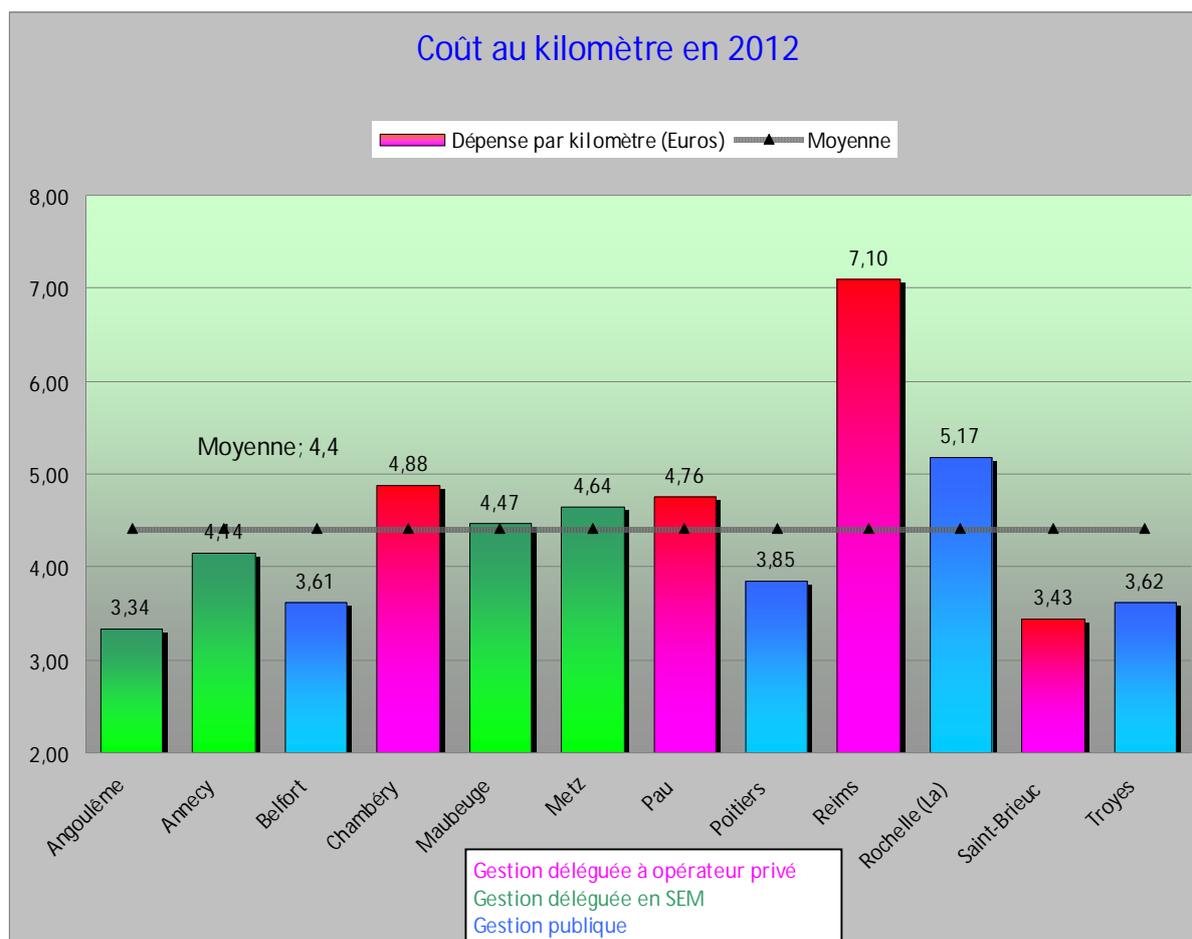
Km/agent/an : L'opérateur privé de St-Brieuc (21 700 Km/conducteur/an) réalise de loin la meilleure performance. Hormis la régie de La Rochelle (11 000 Km/conducteur/an), les autres se tiennent entre 14 000 Km/conducteur/an (Reims privé) et 18 400 km/conducteur/an (Annecy SEM). Le meilleur réseau est un privé et le moins bon une régie ; toutefois 3 privés sur 4 sont en-dessous de la moyenne et 3 régies sur 4 et 2 SEM sur 4 sont au-dessus, **les opérateurs (semi)publics étant au total meilleurs que les privés.**



Km/conducteur/an : Saint-Brieuc (privé) et Poitiers (régie) avec un peu plus de 25 000 km/conducteur/an réalisent la meilleure performance suivis de près par les SEM d'Angoulême et Annecy puis par la régie de Troyes (22 000 km/conducteur/an). Hormis la régie de La Rochelle qui a une faible productivité humaine (15 600 km/conducteur/an), les autres réseaux évoluent entre 19 000 (Belfort et Metz) et 21 000 (Maubeuge) km/conducteur/an.

Ici encore, 3 privés sur 4 sont en-dessous de la moyenne et 2 régies sur 4 ainsi que 3 SEM sur 4 sont au-dessus de la moyenne ou l'égalent, ce qui donne un net **avantage à la gestion (semi) publique**.

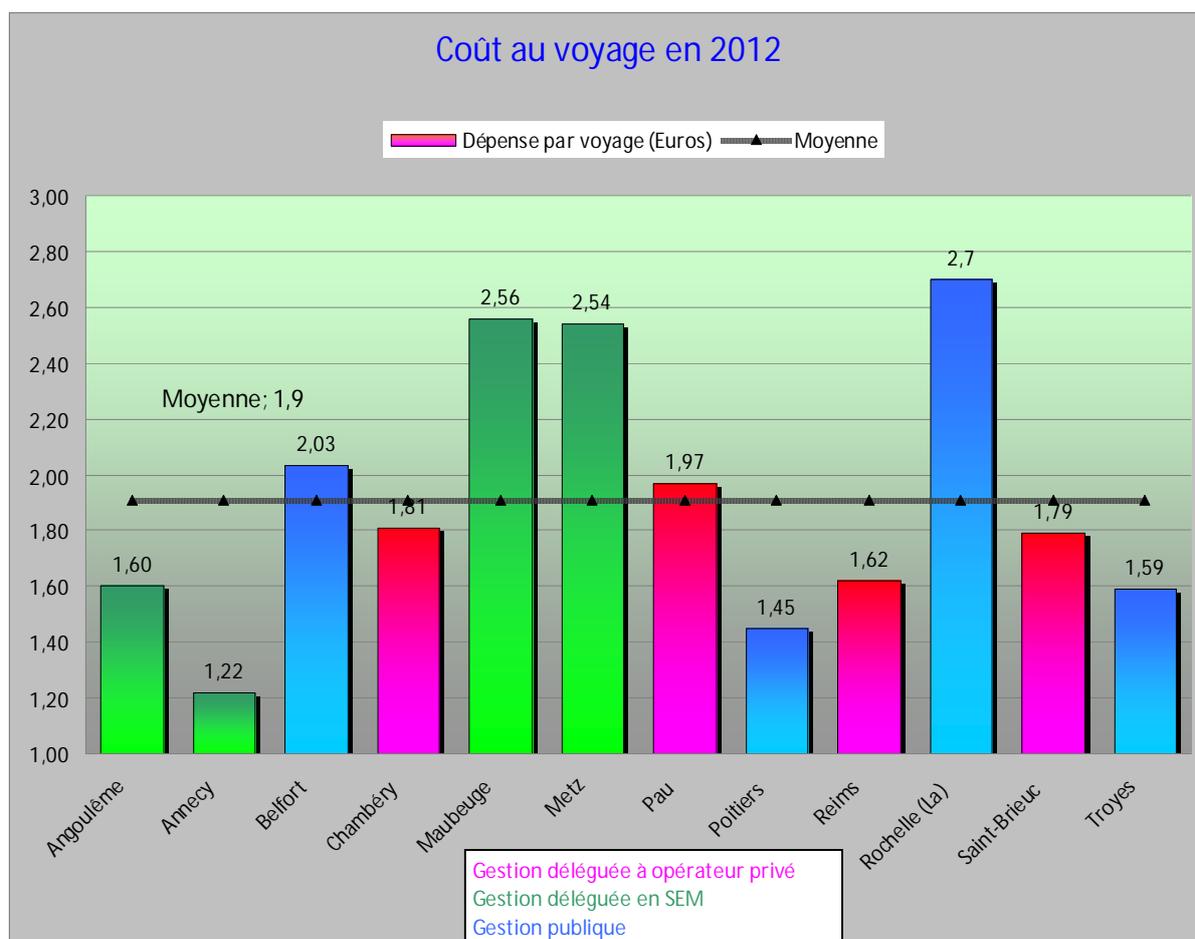
3.3 - La dépense par voyage et par kilomètre



La dépense par kilomètre, les écarts sont significatifs mais pas directement liés au type d'opérateur. Dans les moins chers on trouve la SEM d'Angoulême (3,34 €/km), 3 régies : Troyes (3,62 €/km), Belfort (3,61 €/km) et Poitiers (3,85 €/km) et un privé : Saint-Brieuc (3,43 €/km). Hormis Reims (*le réseau le plus cher de la classe 2 à 7,1 €/km*), les autres réseaux, quel que soit leur statut, évoluent entre 3,85 et 4,88 €/km (Chambéry), la régie de La Rochelle occupant la 2^{ème} place avec 5,17 €/km. *A noter que cette dispersion est représentative de l'ensemble des réseaux de la classe 2.*

3 régies, 2 SEM et un seul privé ont un coût de production en-dessous de la moyenne ce qui n'est pas à l'avantage de la gestion privée

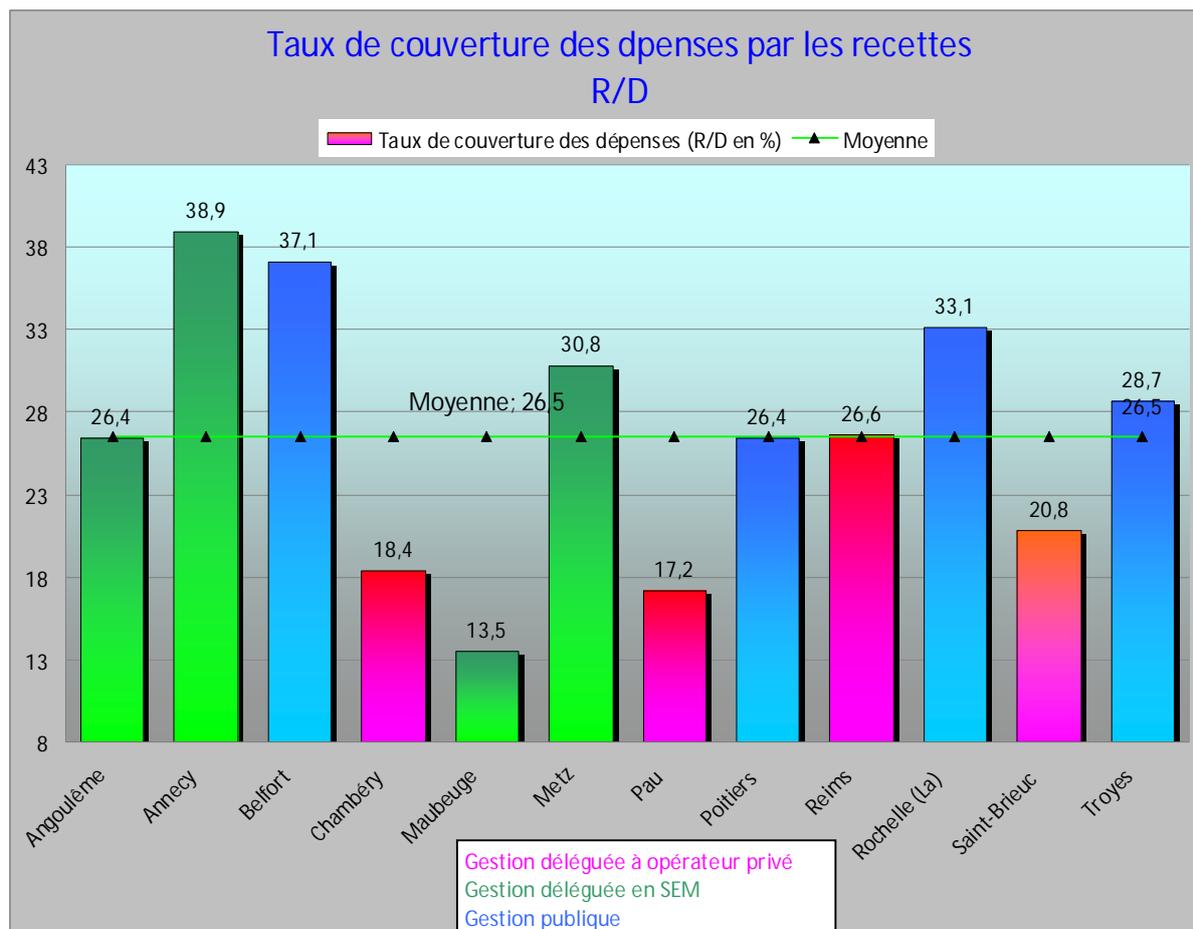
.



La dépense par voyage : La Rochelle (2,70 €/voyage) est le réseau le plus cher (*mais le 9^{ème} de la classe 2*) suivi de près par les SEM de Maubeuge et de Metz (2,50 €/voyage), les autres réseaux évoluant entre 1,22 €/voyage (Annecy qui compte parmi les deux réseaux les moins chers de la classe 2) et 2,03 €/voyage (Belfort).

3 privés sur 4 sont en-dessous de la moyenne et le 4^{ème} est à un niveau équivalent à la moyenne. 2 SEM et 2 régies sont elles aussi en-dessous de la moyenne. **Le privé est plus performant** bien que 2 régies et 2 SEM soient les moins chères.

3.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)



La dispersion est importante entre les réseaux quel que soit leur mode de gestion (de 13 à 39 %). On trouve une SEM (Annecy) et 3 régies parmi les entreprises les plus efficaces (avec un taux supérieur à 33%). Les délégataires privés ont les moins bonnes performances avec en dernier : Maubeuge (13,5%), Pau (17%) et Chambéry (18%). On doit remarquer les bonnes performances des régies, les quatre de notre échantillon se trouvant parmi les 17 premiers de la classe 2 qui compte 43 réseaux).

1 privé, 3 SEM et les 4 régies ont un résultat égal ou supérieur à la moyenne. **Les opérateurs publics et semi-publics sont nettement plus efficaces que les privés.**

4. Les réseaux de la classe 3

4.1 Constitution de l'échantillon

Il est composé de 9 réseaux sur les 82 de sa classe :

- 4 réseaux d'environ 50 000 habitants (Aurillac, Vichy, Moulins, Le Puy en Velay)
- 3 réseaux d'environ 70 000 habitants (Auxerre, Longwy, Bourg-en-Bresse)
- 2 réseaux d'environ 85 000 habitants (Cholet, Evreux)

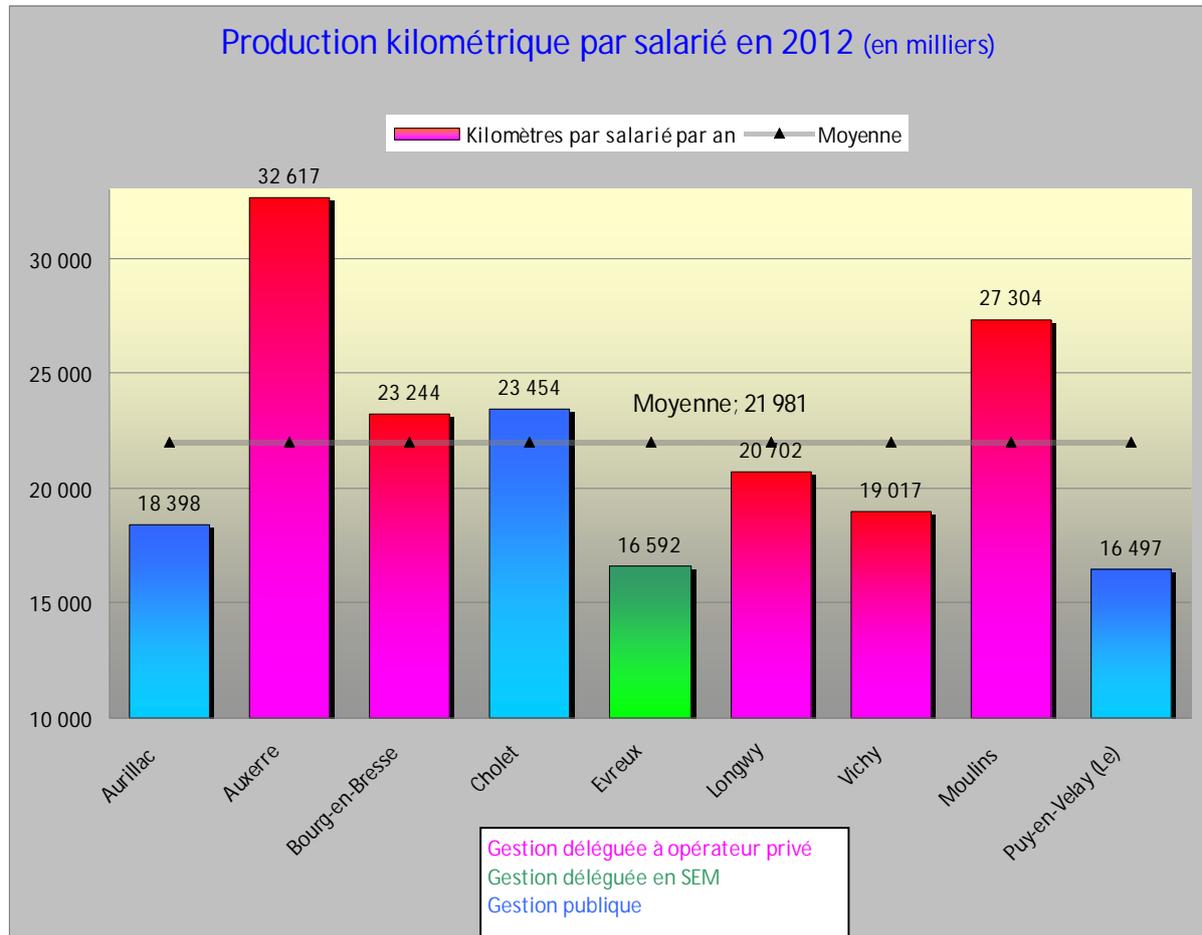
Soit :

- 5 réseaux en DSP contractée avec des privés (Auxerre, Bourg-en-Bresse, Longwy, Moulins, Vichy)
- 1 réseau en DSP avec une SEM (Evreux)
- 3 régions ou SPL, (Aurillac, Cholet, Puy-en-Velay)

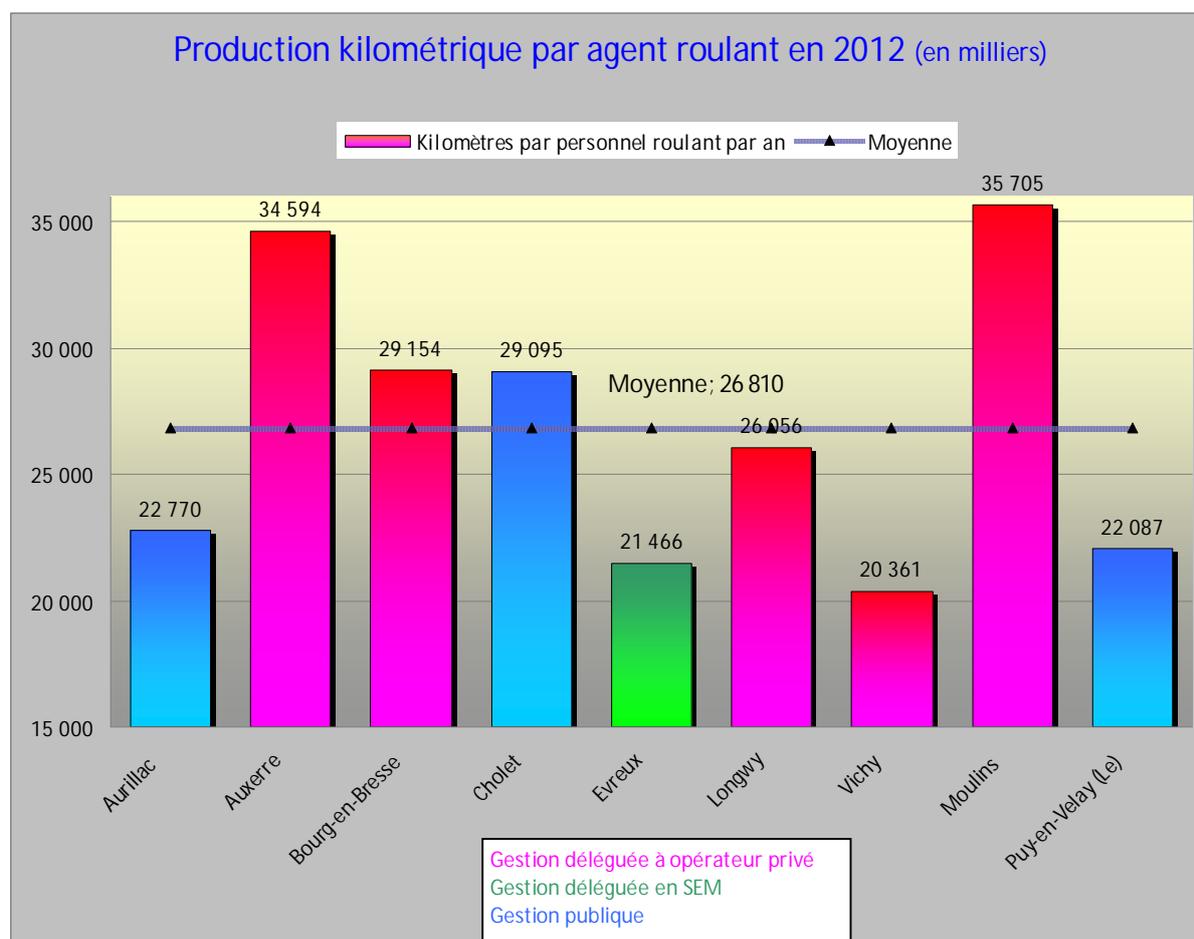
Avec une production kilométrique allant de 800 000 km (Vichy, le Puy) à 2 millions de km (Cholet, Bourg)

4.2 Les kilomètres par salarié et conducteur

Nous avons fait un premier traitement sur la base des kilomètres produits par chaque réseau.



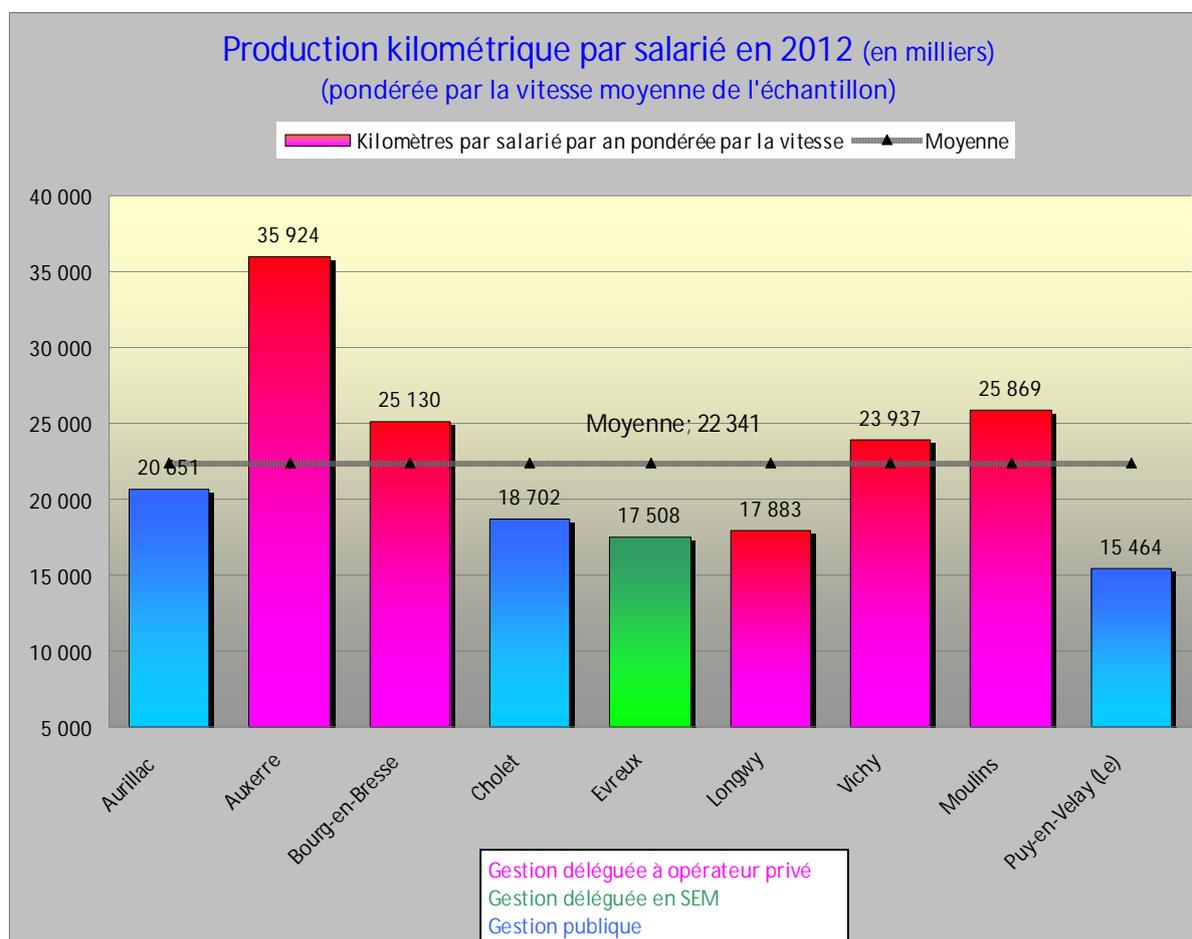
Deux privés se détachent nettement en tête : Auxerre et Moulins.



Les privés, à l'exception de Vichy (dernier) réalisent les meilleures performances.

Ensuite, nous avons recalculé ces mêmes ratios en neutralisant les écarts de vitesse d'exploitation entre les réseaux : de 14 km/h (Vichy) à 22 km/h (Cholet). Nous avons pondéré le kilométrage produit au sein de chaque réseau par la vitesse d'exploitation moyenne des réseaux de l'échantillon (17,6 km/h). Dans la mesure où il existe une forte dispersion, cela modifie sensiblement les performances des extrêmes : Cholet et Longwy qui ont une vitesse d'exploitation élevée (supérieure à 20 km/h) baissent sans que cela modifie sensiblement la hiérarchie des résultats.

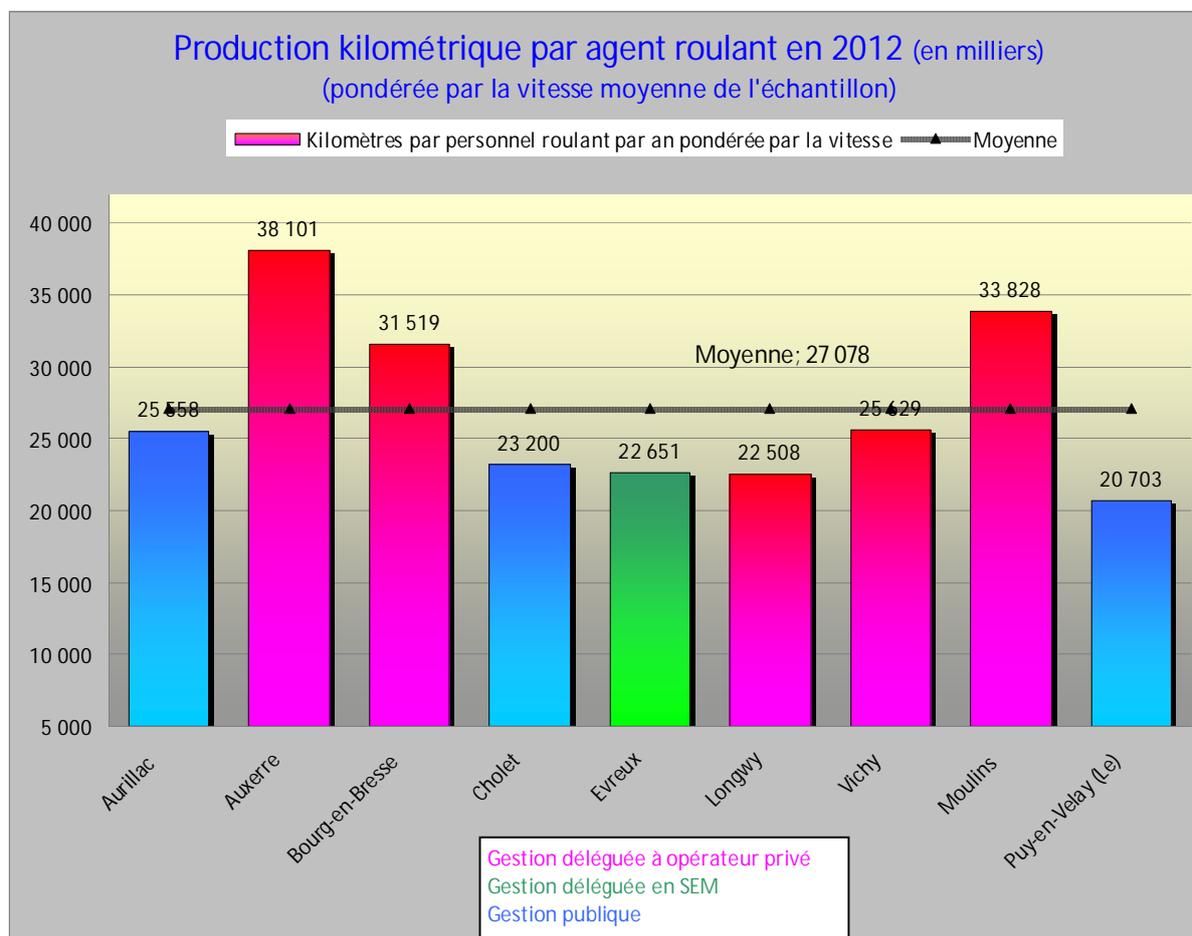
Le recours à la sous-traitance, selon la façon dont elle est comptabilisée dans les effectifs, peut influencer sur les performances dans cette classe comme dans les deux précédentes.



Km/agent/an : Les écarts varient du simple au double. Auxerre (32 600 km/agent/an) se détache nettement des autres réseaux qui évoluent entre 15 600 km/agent/an (la régie du Puy en Velay) et 26 000 km/agent/an (Moulins). Les 4 réseaux réalisant les meilleures performances sont des privés.

NB. Il faut relativiser ce classement peu favorable aux régies car si l'on prend l'ensemble des réseaux de la classe 3, le Puy occupe la 61^{ème} place sur 83.

4 privés sur 5 sont en tête et au-dessus de la moyenne, toutes les régies et SEM étant en-dessous de cette dernière. **La gestion privée est nettement plus performante.**

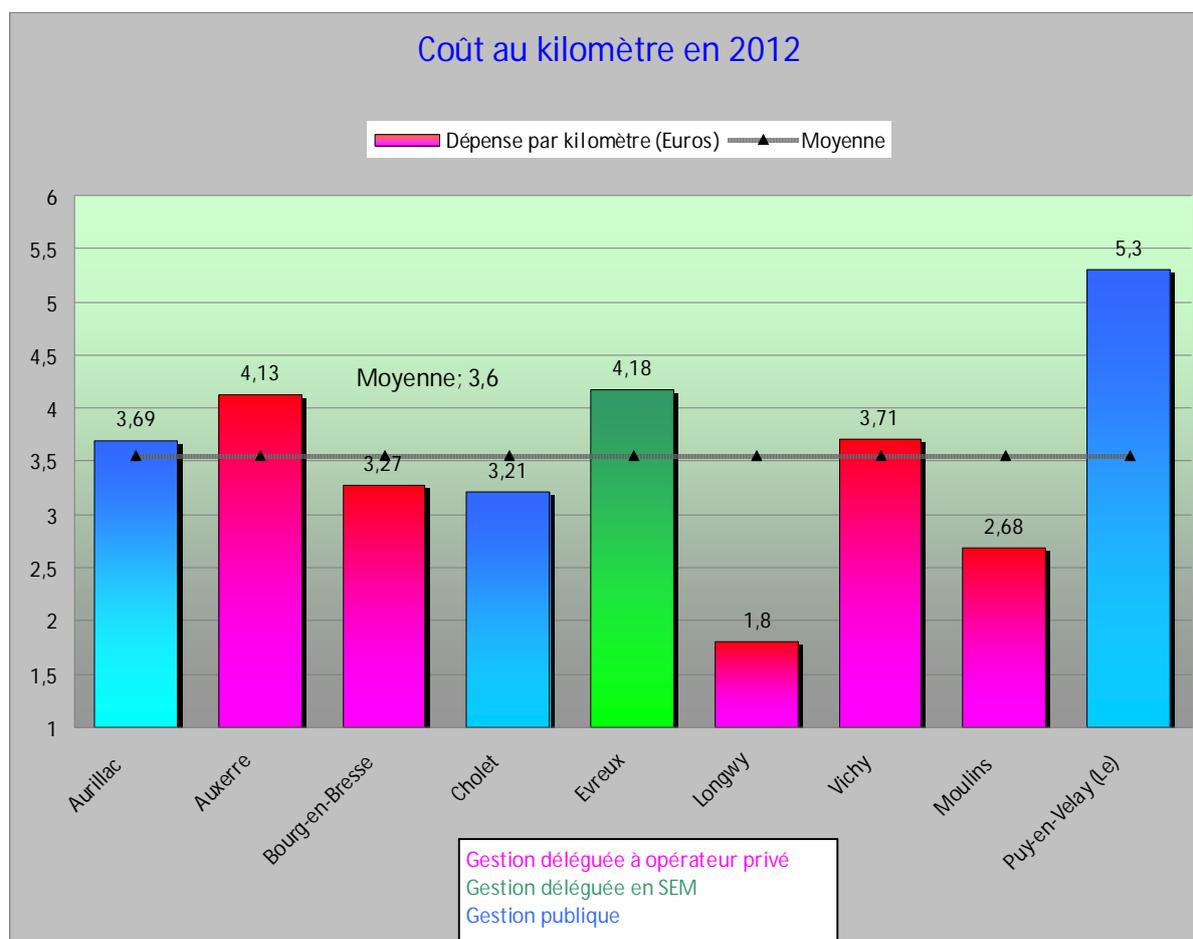


Km/conducteur/an : Les écarts sont du même ordre, proches du simple au double. 3 privés réalisent les meilleures performances : Moulins (2^{ème} de la classe 3) avec 38 000 km/conducteur/an et Auxerre (presque 34 000 km/conducteur/an). A la 4^{ème} place, la régie d'Aurillac ex-æquo avec le privé de Vichy. La régie du Puy est la dernière (20 700 km/conducteur/an).

NB. A noter que la régie du Puy est loin d'être le dernier réseau de l'ensemble de la classe 3 qui termine à 13 000 km/conducteur/an.

Sur ce ratio, la **productivité des conducteurs dans le privé est plus forte que celle du public.**

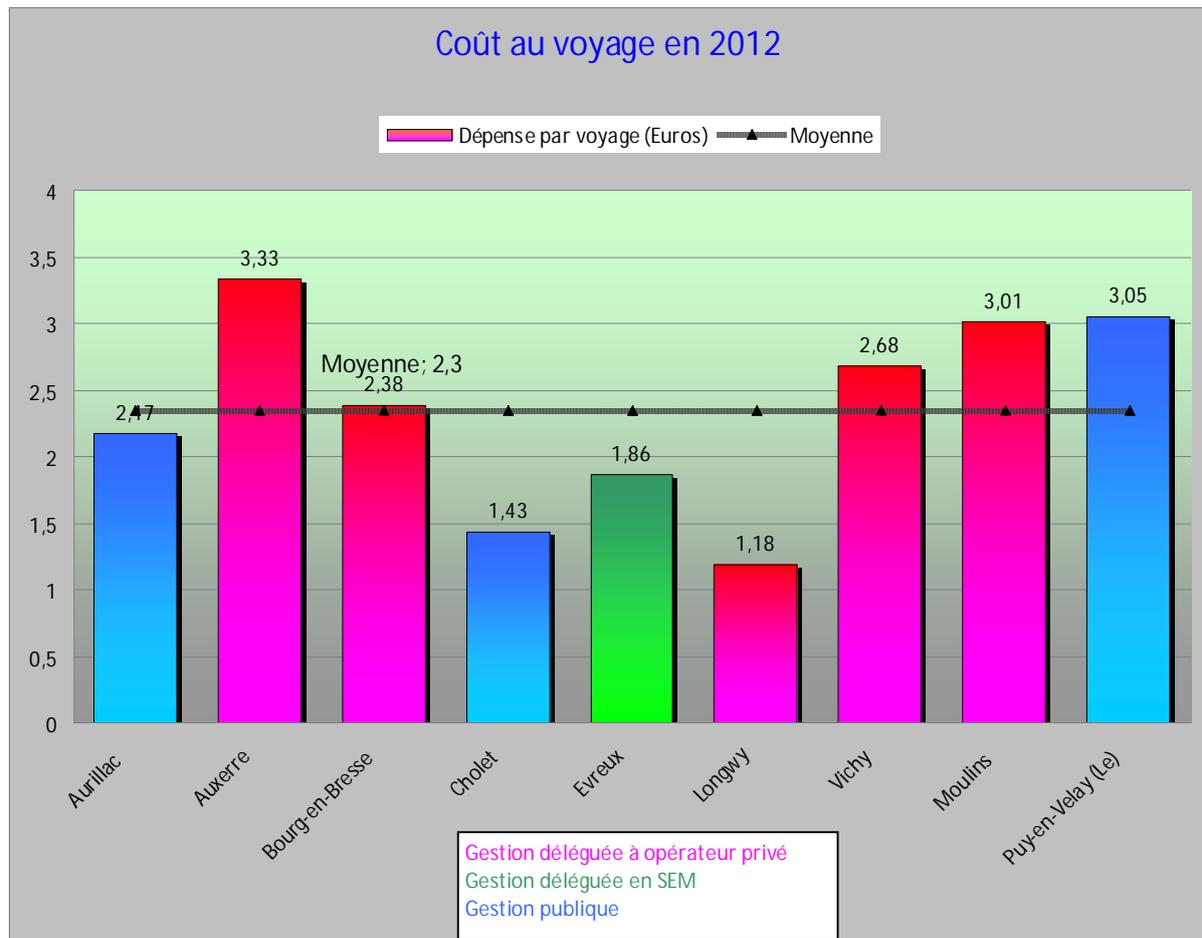
4.3 La dépense par voyage et par kilomètre



Pour la **dépense par kilomètre**, les écarts sont significatifs entre la régie du Puy (5,30 €/km) et le privé de Longwy (1,80 €/km). Sur les 6 réseaux autour de la moyenne, on situe 3 privés, 2 régies et 1 SEM.

A noter que si l'on considère l'intégralité des réseaux de la classe 3 (83), le Puy arrive en 7^{ème} position et Aurillac en 43^{ème} position.

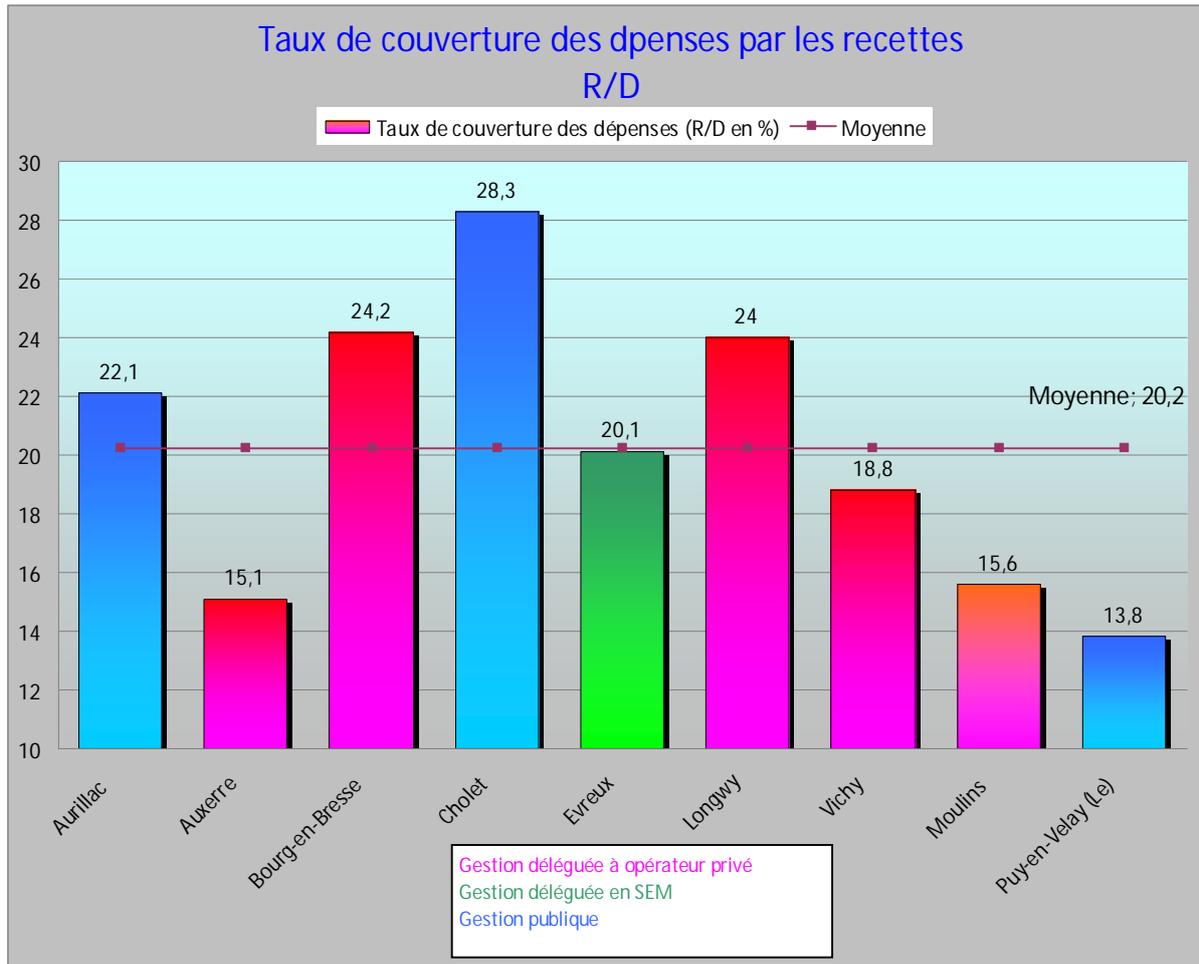
3 privés sur 5 sont en-dessous de la moyenne contre 1 seule régie. **La gestion privée est plus performante.**



Pour la **dépense par voyage**, les prix varient du simple au triple entre deux privés : Longwy (1,18 €/voyage) et Auxerre (3,33 €/voyage). La régie de Cholet (1,43 €/voyage) est beaucoup mieux placée que celle du Puy et que le privé de Moulins (les deux autour de 3 €/voyage). Entre les deux, les coûts varient de 2,20 à 2,70 €/par voyage.

2 régies sur 3, la SEM et 1 privé sur 5 sont en-dessous de la moyenne, 1 privé est quasiment au niveau de cette dernière. **La gestion publique est plus performante.**

4.4 Le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D)



La dispersion est importante entre les réseaux. On trouve la régie de Cholet avec la meilleure efficacité (28,3%) et la régie du Puy avec la moins bonne (13,8%) suivie de près par les privés d’Auxerre (15,1%), de Moulins (15,6%) et de Vichy (18,8%). La régie d’Aurillac avec un taux de 22% est 4^{ème} juste après Bourg et Longwy. On note 2 privés dans les 3 derniers.

2 régies sur 3 et 2 privés sur 5 sont au-dessus de la moyenne, le résultat de la SEM étant égal à la moyenne. **La gestion publique et semi-publique est la plus efficace.**

7.1 CONCLUSION

Nous avons bien conscience des limites de la comparaison menée sur des bases tout à fait empiriques et ne prétendons pas ici à des conclusions définitives sur les modes gestion. Avec toutes ces limites sur la fiabilité des sources statistiques (au demeurant, les seules officielles), sur le contenu et le choix des ratios, sur la composition des échantillons, l'approche que nous avons choisie permet quand même de se faire une idée. Nous avons essayé d'objectiver la démarche en la quantifiant mais là aussi en étant lucide sur les limites de l'exercice.

Pour chaque réseau + si la performance est égale ou meilleure que la moyenne de l'échantillon. Selon les cas, au-dessus de la moyenne (ex.le plus productif) ou en-dessous de la moyenne (le plus cher au voyage ou au km)

				Regies	SEM	Privés
1. La productivité :						
Km/salarié/an (pondéré par la vitesse commerciale de l'échantillon)						
				Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 privé, 2 SEM et 3 régies au-dessus de la moyenne				+	++	+++
- Réseaux moyens : 2 SEM, 3 régies et 1 privé au-dessus de la moyenne				++	++	+
- Petits réseaux : 4 privés au-dessus de la moyenne						++++
Km/conducteur/an (pondéré par la vitesse commerciale de l'échantillon)						
				Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 privé, 2 régies et 3 SEM égal ou supérieur à la moyenne, les autres sauf la régie de La Rochelle légèrement en dessous de la moyenne				+		+
- Réseaux moyens : 3 SEM, 2 régies et 1 privé au-dessus de la moyenne				++	+++	+
- Petits réseaux : 3 privés au-dessus de la moyenne						+++
2. L'économie :						
Coût / km						
				Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 1 régie très nettement plus cher que les autres. 2 régies, 2 SEM et 3 privés ont un coût de production égal ou en dessous de la moyenne				++	++	+++
- Réseaux moyens : 1 privé, 2 SEM, 2 régies en-dessous de la moyenne				++	++	+
- Petits réseaux : 3 privés et 1 régie en-dessous de la moyenne						+++
Coût / voyage						
				Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : les 3 privés sont au-dessus de la moyenne, 1 régie et une SEM sont les moins chers				++	++	
- Réseaux moyens : 2 SEM, 2 régies et 3 privés en-dessous de la moyenne				++	++	+++
- Petits réseaux : 2 privés, 1 régie et 1 SEM en-dessous de la moyenne				++	+	++
3. L'efficience :						
Taux de couve 14						
				Regies	SEM	Privés
- Grands réseaux : 2 régies, 1 SEM et 1 privé au-dessus de la moyenne				++	+	+
- Réseaux moyens : 3 SEM, 4 régies sur 4, 1 privé égal ou supérieurs à la moyenne				++++	+++	+
- Petits réseaux :				++	+	++
4. TOTAL (nombre de +)						
Grands réseaux :				8	7	8
Réseaux moyens :				12	12	7
Petits réseaux pondérés (*)				4	6	8
TOTAL				24	25	23
(*) les privés étant surreprésentés (5) et les SEM sous-représentés (1) dans l'échantillon et les régies représentant 1/3 de l'échantillon, nous avons pondéré les chiffres						

Sans oublier les réserves énoncées sur le choix des échantillons de réseaux et sur les données statistiques produites par l'UTP, nous pouvons conclure au vu de la méthode de quantification que les résultats font apparaître **une équivalence presque parfaite entre les différents statuts d'opérateurs** (privé, public, semi-public).

4. **Dans les grands réseaux**, les privés sont globalement aussi performants que les régies et légèrement plus que les SEM : 8 fois au-dessus de la moyenne ou égal à celle-ci comme les régies et 7 fois pour les SEM.

Si on analyse en détail les résultats de chaque ratio, les conclusions sont les suivantes :

- en matière de **productivité** du personnel : pour **l'ensemble du personnel**, les privés sont plus performants, pour **les conducteurs**, les résultats étant sensiblement comparables entre les types d'opérateurs.
- concernant **les coûts par kilomètre**, les différents modes sont équivalents, alors que, pour les coûts **par voyage**, les privés sont plus chers et les (semi)publics moins chers
- en matière d'**efficience** (R/D), la gestion (semi)publique est la meilleure.

Les privés sont meilleurs sur le seul ratio km/salarié/an. Les régies comme les SEM sont plus efficaces (ratio R/D). Sur les autres ratios, il n'y a pas de différence significative selon le type d'opérateur.

NB. Le fait que Lille et Toulouse aient un métro automatique n'a pas d'incidence sur la comparaison de la productivité entre public et privé puisque chaque catégorie est représentée mais par contre désavantage les SEM qui n'ont pas de métro automatique.

5. **Dans les réseaux moyens**, les SEM et les régies font jeu égal en étant assez loin devant les privés qui sont plus performants sur le seul ratio du coût par voyage. Sur tous les autres ratios, le (semi) public est plus performant.
6. **Dans les petits réseaux**, les privés ont de bien meilleurs résultats de productivité par agent et par conducteur et leur coût par kilomètre est plus faible. Par contre, concernant le coût par voyage et le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D), la gestion publique est plus performante.

Au final ce sont les résultats des réseaux de cette classe qui permettent aux privés de compenser leurs moins bonnes performances sur ceux des réseaux moyens.

Annexe 6 – Questions posées aux AMO avant le renouvellement d'une DSP

QUELQUES EXEMPLES D'ANALYSE DES MODES DE GESTION DEMANDEE PAR LES AUTORITES ORGANISATRICES

<p>SMTC GRENOBLE (décembre 2010)</p>	<p>La présente mission a pour objet l'assistance du SMTC pour le choix du mode de gestion du réseau des transports urbains de l'agglomération grenobloise et la mise en œuvre de la procédure du mode de gestion retenu.</p> <p>Le prestataire devra proposer et tenir compte dans son analyse des modes de gestion envisageables, de toutes évolutions qui pourraient être mises en œuvre, tant des conditions d'exploitation que de la performance opérationnelle et économique du réseau de transport.</p> <p>Le titulaire devra faire ressortir les avantages et inconvénients de ces différents modes de gestion. Il établira un planning prévisionnel des délais nécessaires à la mise en place de la future gestion du réseau, tenant notamment à la répartition des risques, la forme de la relation contractuelle, la durée du contrat, le régime des biens nécessaires à l'exploitation et leur financement (acquisition, renouvellement, sort des biens en fin de contrat, modalités fiscales particulières.).</p> <p>Cette analyse devra permettre à la collectivité de valider l'un des modes de gestion afin de lancer sa procédure pour la mise en œuvre.</p> <p><u>Commentaire :</u> Le cadre de l'analyse demandée des modes de gestion est très général et ne semble pas envisager un passage en régie</p>
<p>Communauté d'agglomération (CA) Blois (sept. 2010)</p>	<p>Analyse comparative des modes de gestion :</p> <p>Le titulaire orientera le choix du mode de gestion en produisant une analyse comparative entre la délégation de service public et la régie personnalisée. Cette analyse se basera notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none">- les différents risques à supporter (techniques, sociaux, commerciaux, juridiques, fiscaux et financiers),- les compétences nécessaires pour gérer un réseau,- l'implication des élus nécessaire selon le mode. <p><u>Commentaire :</u> Demande succincte mais en même temps complète (risques à supporter et compétences à acquérir)</p>

<p>CA Saint-Denis La Réunion</p> <p>(août 2011)</p>	<p>Compte tenu des niveaux de dépenses à consentir pour étoffer l'offre de transports à terme (amplitudes, fréquences, moyens matériels et autres équipements de SAIEV..) et de la faible marge de manœuvre en ce qui concerne une réévaluation tarifaire (la capacité contributive des ménages a presque atteint son maximum) il paraît légitime que soit analysée la possibilité de qualifier le contrat d'exploitation des services de transport des voyageurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soit de DSP - Soit de marché public <p>La possibilité de créer une SPL afin de conforter l'autorité de la CINOR dans le pilotage des prestations et la maîtrise des dépenses est aussi à analyser, ce au regard des domaines d'intervention actuelle de la SEM délégataire et des collectivités actionnaires.</p> <p>Il est ici demandé à l'assistant à maîtrise d'ouvrage de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rappeler les éléments à prendre en considération pour qualifier les différents types de contrats - indiquer les caractéristiques, avantages et inconvénients de chaque mode de gestion en insistant notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> • le volet financier (investissement, renouvellement, gestion du risque, intéressement...) • le volet organisationnel (régie de recette, modalités de fonctionnement entre le gestionnaire du réseau et l'AO) • le volet juridique (prérogatives et responsabilités des parties....) - préconiser un mode au regard de la maîtrise des coûts <p><u>Commentaire : Analyse complète sans que certains aspects soient privilégiés</u></p>
<p>CA Menton</p> <p>(septembre 2011)</p>	<p>Le Titulaire établit un tableau comparatif des modes de gestion (type de contrat à passer avec le futur exploitant) possibles des services concernés. Il dresse un bilan technique et financier et dégage les avantages et inconvénients de chaque mode de gestion possible.</p> <p><u>Commentaire : Demande très générale. La collectivité souhaite manifestement reconduire la DSP</u></p>
<p>Conseil Général (CG) HAUTE-SAVOIE</p> <p>(mars 2013)</p>	<p>Détermination des conditions juridiques et administratives ainsi qu'une estimation technique, économique, financière et fiscale quant à la création d'un opérateur interne accompagnée d'une étude sur l'externalisation de l'exploitation des lignes régulières de transport de voyageurs, des circuits spécialisé et des gares routières. Il est attendu une analyse croisée des données techniques et des préconisations juridiques et administratives, démontrant en quoi la (les) structure (s) proposée (s) est (sont) avantageuse (s) au regard de l'activité technique et de ses caractéristiques.</p> <p>L'étude distinguera plusieurs scénarii; l'étude d'une exploitation directe de l'ensemble des lignes et des gares fera obligatoirement partie des scénarii présents. Les autres scénarii présenteront des découpages géographiques, les plus pertinents économiquement pour le Département (au regard de la collectivité) ou encore par type de service. Un même scénario pourra concilier des structures</p>

	<p>et des modes de gestion différents.</p> <p><u>Commentaire</u> : les aspects financiers sont évoqués mais les considérations techniques semblent plus importantes sans que l'on sache en quoi le mode de gestion aurait une incidence.</p>
<p>Communauté urbaine NANTES</p> <p>(juin 2013)</p>	<p>Comparaison des modes de gestion dans le domaine de l'eau faite par les services de la communauté urbaine portant sur 15 critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La qualité du service - La gestion du patrimoine - Le rapport qualité/prix - L'information de l'autorité organisatrice pour organiser le service public - La liberté du choix de mode de gestion - La lisibilité de l'action communautaire - L'évolution du service - Le développement de prestations et de technologies nouvelles - Le risque financier lié à l'exploitation - La responsabilité civile et pénale dans le cadre de l'activité - Le maintien d'un niveau de connaissance du métier par l'AO - L'exemplarité sociale - La gestion du patrimoine - La responsabilité dans la mise en œuvre quotidienne du service - La relation avec l'usager <p><u>Commentaire</u> : analyse complète et détaillée</p>
<p>CG LOIRE ATLANTIQUE</p> <p>(octobre 2013)</p>	<p>Le titulaire établit un comparatif sur les modes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marché public (selon bilan Prestation 1) - Délégation de Service Public (DSP), - Régie dotée de l'Autonomie Financière (RAF), ou Régie dotée de l'Autonomie Financière et de la Personnalité Morale (RAFPM), - Société Publique Locale (SPL).

Ce comparatif s'établit au regard des objectifs suivants :

- la possibilité de faire évoluer facilement l'offre de transport dans les 7-10 ans à venir,
- l'efficacité économique,
- l'implication des entreprises, notamment dans la relation client et la qualité de service,
- une gestion administrative et des modalités de pilotage par le Département simples,
- une maîtrise des données sur l'offre de transport par le Département.

L'étude comparative ne doit pas consister en un simple comparatif théorique dressant avantages et inconvénients classiques des différents modes de gestion, mais doit tenir compte de manière fine de l'organisation en place et être rédigé au regard des objectifs fixés ci-dessus.

Le titulaire porte une évaluation sur les moyens à investir et sur l'évolution de l'organisation des services au sein du Département pour chacun de ces modes.

L'ensemble des éléments d'appréciation fournis doivent permettre au Département de se positionner sur le ou les modes de gestion pour l'exploitation de son réseau de transport de lignes régulières (type de procédure, de contrat, mode de rémunération, allotissement notamment).

Le titulaire établit un comparatif sur les modes suivants :

- Marché public
- Délégation de Service Public (DSP),
- Régie dotée de l'Autonomie Financière (RAF), ou Régie dotée de l'Autonomie Financière et de la Personnalité Morale (RAFPM),
- Société Publique Locale (SPL).

L'ensemble des éléments d'appréciation fournis doivent permettre au Département de se positionner sur le ou les modes de gestion pour l'exploitation de son réseau de transport de lignes régulières (type de procédure, de contrat, mode de rémunération, allotissement notamment).

Commentaire : l'analyse demandée est complète si ce n'est que la SEM et la SPL ne sont pas envisagées. Les conditions de l'évolution future de l'offre sont abordées. On ne voit cependant pas le rapport entre le mode de gestion et la relation entre l'entreprise et le client d'une part, et avec la simplicité de la gestion administrative qui dépend plus du contenu du contrat qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou publique.

<p>CA VAR ESTEREL (mars 2014)</p>	<p>Le prestataire devra présenter et comparer l'ensemble des modes de gestion possibles (y compris, s'il s'avère pertinent, un mode de gestion combiné) pour l'exploitation de ce futur réseau et orienter les élus vers le contrat le plus adapté en fonction du contexte actuel et des perspectives d'évolution du territoire.</p> <p>Le prestataire étudiera en particulier la possibilité de mettre en place des contrats hors du champ d'application du Code des Marchés Publics entre une Autorité Organisatrice de Transport et une SEM (SEM à opération unique).</p> <p>Les conclusions rendues devront être synthétiques, étayées, basées sur une analyse multicritères pour permettre aux élus de prendre une décision éclairée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • coûts, • risques, • performance attendue du réseau, • facilité de mise en œuvre et de suivi, • qualité du service rendu, • durée envisagée du contrat, • adaptabilité de la solution à une évolution du réseau, • implications fiscales, • ressources à mobiliser en interne, • organisation comptable du service.... <p><u>Commentaire : l'analyse demandée est complète avec cependant certains critères qui n'ont pas forcément à voir avec le mode de gestion (performance du réseau et qualité de service)</u></p>
<p>Communauté de communes d'Epernay (2014)</p>	<p>Analyse complète (financière, technique, ressources humaines, etc....) du service public de transport actuel dans l'hypothèse où celui-ci serait géré en régie directe et impact juridique, financier, économique, technique et humain lié au passage d'une gestion déléguée à une gestion en régie directe</p> <p><u>Commentaire : formulation sommaire mais portant sur tous les aspects</u></p>

<p>CG AUDE (mai 2014)</p>	<p>L'analyse portera sur les divers modes de gestion des services (DSP, SATPS), les divers types de contrat, par service, par catégorie d'usagers (élèves scolaires, commerciaux, TAD) par zone géographique et plus largement sur l'ensemble du territoire départemental.</p> <p>Cette mission consistera à formuler, à partir des conclusions, les possibilités les plus pertinentes de contractualisation des services de transports collectifs (réguliers, scolaires et TAD).</p> <p>L'analyse devra prendre en compte les allotissements et les délais de contractualisation les plus adaptés.</p> <p>Les diverses propositions devant servir de base à la prise de décision des élus départementaux, le prestataire identifiera les avantages et inconvénients de chaque type de contrats, détaillera les impacts financiers de chacun d'entre eux et identifiera les marges de manœuvre potentielles du Département, dans un objectif d'amélioration de la qualité de service auprès des usagers.</p> <p><u>Commentaire : plus qu'une analyse des modes de gestion, la réflexion porte sur le type de contrats : marché public ou DSP</u></p>
<p>CG CHARENTES MARITIMES (avril 2014)</p>	<p>A partir du diagnostic produit et des objectifs fixés par la collectivité pour sa future offre de transport, le titulaire orientera le choix du mode de gestion en produisant une analyse comparative entre la Délégation de Service Public et les autres modes de gestion.</p> <p>Cette analyse se basera notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les différents risques à supporter et leur répartition (techniques, sociaux, juridiques, fiscaux et financiers) - les compétences nécessaires en matière de gestion d'un réseau de transport interurbain chez l'exploitant et l'AOT (répartition et organisation des missions) - l'implication de la collectivité en fonction des différents modes de gestion <p><u>Commentaire : les aspects financiers ne sont pas prédominants. A la différence de la répartition des rôles et des risques entre les parties</u></p>

<p>CA ESPACE SUD (mars 2014)</p>	<p>Pour permettre aux élus de retenir le mode de gestion le mieux adapté à la réalisation du futur réseau, le prestataire devra dresser un panorama complet des systèmes de gestion du service.</p> <p>Pour chaque mode de gestion, il faudra notamment préciser :</p> <ul style="list-style-type: none">- les avantages et inconvénients d'ordre technique et juridique,- les incidences financières et fiscales,- l'efficacité économique,- la flexibilité organisationnelle,- les conditions de contrôle et de suivi par les élus et administratifs,- toutes autres informations utiles et pertinentes. <p>Ces données devront être présentées et commentées en séance restreinte et élargie de débats avec les élus communautaires.</p> <p><u>Commentaire</u> : les aspects juridiques, techniques, financiers et fiscaux devront être traités sans être plus avant détaillés. Toutefois il nous semble que les conditions de contrôle et de suivi ainsi que « l'efficacité et la flexibilité organisationnelle » ne dépendent que peu du mode de gestion.</p>
----------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>CG INDRE ET LOIRE</p> <p>(juin 2014)</p>	<p>Le Département s’interroge sur le choix de mode de gestion adéquat, entre la gestion directe ou (et) la gestion déléguée du service public. Le titulaire devra faire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une présentation précise de chaque mode de gestion, - une analyse comparative précisant les avantages et inconvénients, - des propositions argumentées de choix. <p>Cette approche devra s’appuyer sur l’ensemble des éléments techniques, sociaux, juridiques et financiers. L’expertise sur ce mode de gestion devra donc se faire de manière exhaustive sur les aspects techniques, sociaux, juridiques, économiques et financiers.</p> <p>le prestataire devra intégrer à son analyse une étude du périmètre des services avec en question centrale, celle de s’orienter vers un contrat unique pour une optimisation de la production des services, une mutualisation des moyens ainsi qu’une optimisation commerciale et une information globale pour les voyageurs ou au contraire, de proposer un allotissement, pour tenir compte de la situation locale réelle des entreprises, des réalités économiques et stimuler différemment la concurrence.</p> <p><u>Commentaire :</u> La collectivité ne donne aucune information sur les questions qu’elle se pose en matière de mode de gestion. Elle demande une analyse exhaustive sur la base d’une formulation passe-partout sans envisager vraiment la gestion directe. Elle s’interroge surtout sur le choix marchés / DSP et envisage même une DSP unique.</p>
<p>CA SEINE-EURE</p> <p>(mai 2014)</p>	<p>Le titulaire présentera une analyse détaillée et circonstanciée des régimes juridiques applicables à l’exploitation des transports publics pour la partie urbaine et scolaire. Le prestataire devra procéder à des simulations financières selon différents modes de gestion pour établir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les incidences financières et fiscales, ▪ L’efficacité économique des différentes solutions, ▪ Un bilan avantages / inconvénients de chaque solution. <p><u>Commentaire :</u> L’analyse des modes de gestion demandée est centrée exclusivement autour des aspects financiers</p>

<p>CA BEAUVAIS</p> <p>(octobre 2014)</p>	<p>Tranche ferme :</p> <p>L'assistance portera sur la réalisation d'un rapport sur le principe d'une Délégation de Service Public et une étude comparative entre régie communautaire et gestion déléguée (Délégation de service public et marché de services).</p> <p>Tranche conditionnelle :</p> <p>L'assistance portera sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'assistance technique, juridique et financière dans la rédaction des pièces écrites de la consultation ; - l'assistance technique et juridique dans la procédure jusqu'à la contractualisation avec le futur délégataire, et son impact sur la position financière de la Communauté d'Agglomération du Beauvaisis (C.A.B.) sur la durée de la délégation de service public : <p><u>Commentaire :</u> La collectivité a en fait déjà décidé de lancer une DSP</p>
<p>CA GRAND NARBONNE</p> <p>(octobre 2014)</p>	<p>Le prestataire orientera le choix du mode de gestion en produisant une analyse comparative entre la Délégation de Service Public et la régie. Cette analyse se basera notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration des simulations organisationnelles, économiques, financières et fiscales afin d'aider le Grand Narbonne à faire un choix équilibré entre ses engagements et ceux de l'exploitant, • les différents risques à supporter (techniques, sociaux, commerciaux, juridiques, fiscaux et financiers), • la forme de la relation contractuelle, la durée du contrat, le régime des biens nécessaires à l'exploitation et leurs financements (acquisition, renouvellement etc...), • les compétences nécessaires pour gérer le réseau, • l'implication des Elus nécessaire selon le mode de gestion. <p>Il établira des préconisations avec comme appui l'élaboration d'un benchmarking sur les dispositifs similaires proposées par d'autres AOTU.</p> <p>Pour la gestion déléguée, le prestataire examinera les avantages et inconvénients et les conséquences du lot unique et de l'allotissement (périmètre, lots scolaires et non scolaires...). Dans l'hypothèse d'un allotissement, l'étude devra proposer différents scénarii argumentés.</p>

	<p>Le prestataire devra examiner les hypothèses envisageables pour assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la coordination de l'exploitation au niveau du réseau du Grand Narbonne, • l'administration et l'exploitation d'un éventuel système billettique et d'un système de géolocalisation d'information voyageurs, • la mise en œuvre d'une politique de communication à l'échelle du réseau du Grand Narbonne. <p>Il devra étudier la possibilité de réaliser ces missions en interne ou de les confier à un opérateur externe. Les conséquences de chacun de ces choix seront à évaluer en termes de procédure, efficacité, coûts effectifs à mettre en œuvre.</p> <p><u>Commentaire :</u> Analyse complète des modes de gestion si ce n'est l'aspect gestion sociale de l'entreprise et les relations entre l'AO et son exploitant sauf à considérer que ce sera fait au travers de l'implication des élus selon le mode. A noter que la suite de la démarche demandée concerne exclusivement la mise en œuvre d'une procédure de DSP.</p>
<p>Communauté de communes Dombes Saône Vallée (novembre 2014)</p>	<p>Choix du mode de gestion des services transports</p> <p>Le prestataire retenu devra faire une présentation juridique et technique des différents modes de gestion d'un réseau de transport en commun (réseau urbain + services scolaires), de leurs avantages et inconvénients respectifs. Il proposera une qualification juridique (marché public, DSP) adaptée à la réalité économique des lignes assortie d'une stratégie d'allotissement permettant de faire jouer au mieux la concurrence entre les entreprises, de bénéficier d'économies d'échelles.....</p> <p><u>Commentaire :</u> Le choix éventuel de la régie n'a pas l'air de se poser. ..</p>
<p>Syndicat intercommunal Mâcon (novembre 2014)</p>	<p><u>Phase 2</u> : Etablissement d'un projet de convention de délégation de service de transport public. Elaboration du projet de convention de DSP, réunion de validation des orientations du contrat et présentation.</p> <p>Outre ces documents, le prestataire aura à produire les actes de la procédure d'appel d'offre suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport de présentation pour l'engagement de la procédure et le choix du mode de gestion - l'avis de publication <p><u>Commentaire :</u> la question du choix du mode ne se pose pas, la DSP est d'ores et déjà décidée.</p>

<p>CA Grand Dijon (novembre 2014)</p>	<p>La réflexion portera à la fois sur le périmètre du renouvellement du contrat : réseau bus, tram, navette, vélo, transport sur réservation, TPMR mais également sur les modes de gestion à envisager pour l'ensemble de cette offre de mobilité. Le Titulaire dégagera les conséquences pour le Grand Dijon, de chaque mode de gestion proposé (notamment sur le plan procédural, financier, administratif, etc.). A l'issue de cette phase, le Grand Dijon devra pouvoir se positionner sur la définition précise du périmètre de remise en concurrence, la durée du ou des contrats d'exploitation et les perspectives d'évolutions dans les années à venir (par exemple, l'intégration de nouveaux services). <u>Commentaire : la question du choix du mode ne se pose pas, la DSP est manifestement d'ores et déjà décidée, seul le périmètre reste à définir avec éventuellement un allotissement avec des marchés publics pour certains services annexes.</u></p>
<p>CA Quimper Communauté (novembre 2014)</p>	<p>Analyse comparative juridique et financière entre la gestion en régie et la gestion déléguée <u>Commentaire : la question du choix du mode est évoquée de façon très succincte laissant à penser qu'une DSP sera reconduite</u></p>
<p>Syndicat mixte des TC Artois-Gohelle (janvier 2015)</p>	<p>L'objet des prestations concerne l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la procédure de renouvellement de la délégation du service public des transports urbains jusqu'à la signature du contrat, et se décompose en 4 missions principales ... <u>Commentaire : la question du choix du mode n'est pas posée puisque ce sera une DSP</u></p>

Commentaire général

On distingue très nettement trois types d'approche : les collectivités qui se posent vraiment la question du choix du mode de gestion et celles qui posent la question car formellement elles sont obligées de le faire et celles pour qui la question ne se pose pas, ils sont en DSP et compte bien y rester.

La question des relations AO/exploitant selon le mode de gestion est très peu évoquée, ni dans ses dimensions humaines, ni en ce qui concerne les modalités de contrôle que ce soit des moyens ou des résultats.

Parmi les collectivités dont on devine qu'elles se posent vraiment la question du choix du mode de gestion parce qu'elles demandent une analyse comparative approfondie, les aspects financiers ressortent évidemment mais ne sont pas prédominants. Les notions de risque, de qualité de service, de gestion administrative, de dispositions fiscales reviennent souvent.

Par contre, sans parler des collectivités qui n'évoquent même pas la question, on ne sent pas vraiment d'hésitation sur le choix du mode de gestion de la part des AO qui demandent une analyse comparative pour se conformer aux obligations légales sans envisager vraiment de changement. Dans ce dernier cas, la demande de la collectivité est simple : *« la mission du prestataire consistera notamment à élaborer les documents nécessaires à la procédure de renouvellement de la DSP dont la délibération de l'assemblée et le rapport de présentation pour l'engagement de la procédure et le choix du mode de gestion »*.

Annexe 7 – Comparaison des raisons du choix du mode de gestion par la CUB et le CR PACA

1. Rapport de présentation des différents modes de gestion – Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB)

1.1 - La régie EPIC

- Sur les aspects relatifs à la gestion du service (le contrat, le contrôle, les compétences, la maintenance, les relations sociales)
 - **Le contrat** : la régie personnalisée gère le service au sein d'une entité à personnalité morale distincte de la collectivité de rattachement, l'Autorité Organisatrice: un Etablissement Public Industriel et Commercial. Un contrat d'objectif peut être conclu entre la collectivité et cet EPIC. En cas de non atteinte des objectifs, **le risque d'exploitation et la responsabilité restent assumés in fine par la collectivité.**
 - **Le contrôle** : Un conseil d'administration prend les décisions pour l'EPIC et son directeur est seul responsable du fonctionnement du service. Les modalités de contrôle et le contrat d'engagement entre la collectivité et la Communauté urbaine semblent apporter **des garanties insuffisantes quand à l'atteinte des objectifs**, compte tenu de la sensibilité de l'équilibre financier du service de transport et du risque d'exploitation supporté par la structure, et in fine par la collectivité de rattachement.
 - **Les compétences** : elles sont maîtrisées en interne de la collectivité. Il n'y a **pas de perte de savoir-faire sur le métier d'organisation et de gestion des transports**. Les compétences qu'il serait nécessaire de développer en interne, (en matière de recherche développement, d'achat, ou d'organisation même du service) pour une seule collectivité est un investissement de long terme qui est optimisé lorsqu'il est réalisé par un groupe pour plusieurs réseaux.
 - **Les relations sociales** : l'établissement public assure en direct la gestion des ressources humaines et les relations sociales en son sein.
- **Sur les aspects financiers** (coût du service, tarification, logique de marché) :
 - **Le coût du service** : les coûts de transition pour intégrer le service et créer en interne les services appropriés est évalué à 2,5 M€ (formation, logiciels de gestion et d'exploitation, constitution d'une équipe pour la gestion). De plus, la collectivité assume in fine le risque d'exploitation en cas de non atteinte des objectifs. La collectivité ne bénéficie pas d'effet d'échelle contrairement à un groupe privé spécialisé dans la gestion des transports publics (achat de carburant sur le marché, remplacement de l'assistance technique effectuée par un groupe, mise en place de services dédiés ...). Ce coût est estimé à 5,3 M€

- **La tarification** : l'AO garde dans tous les cas la responsabilité de la décision sur les tarifs en vigueur et l'équilibre entre objectifs commerciaux et objectifs de service public.
- **La logique de marché** : la collectivité n'a pas à supporter la marge d'une entreprise (de l'ordre de 4,4 M€). Elle n'a pas à financer les frais de structure environ 2,1 M€ Elle doit néanmoins intégrer des aléas d'exploitation (évalués à 7 M€) et des coûts détaillés plus haut. Dans ce mode de gestion, on retrouve les mêmes contraintes relatives à la gestion du service et aux coûts.

Au final, **la régie personnalisée avec autonomie financière et personnalité morale n'apporte pas de garanties suffisantes en matière de contrôle de l'activité et de maîtrise du risque d'exploitation** que la collectivité de rattachement pourrait attendre dans la gestion de son service public de transports. Le coût de l'internalisation d'un service public comme celui des transports est également un facteur qui conduit à renoncer à ce mode de gestion.

D'une manière générale, **le coût lié à la mise en place d'une gestion directe est estimé à plus de 13 M€**

1.2 - La délégation de service public (DSP)

- **Sur les aspects relatifs à la gestion du service** (le contrat, le contrôle, les compétences, la maintenance, les relations sociales)
 - **Le contrat** : A travers les termes du contrat, **la collectivité transfère les risques d'exploitation**, qui sont dès lors supportés par le délégataire. Un niveau minimum de recettes est garanti à la Communauté urbaine, par le biais d'un système de malus payé par le délégataire en cas de non atteinte des objectifs. Le contrat doit veiller à organiser les relations contractuelles et contraindre l'entreprise à réaliser ses engagements en matière de qualité de service, d'entretien du réseau. Il doit être équilibré et encadrer les responsabilités respectives des parties. En outre, ce contrat **assure à la collectivité le maintien et la maîtrise de l'évolution de l'offre** de transports et peut être adapté aux besoins nouveaux en matière de déplacements.
 - **Le contrôle** : le contrôle du délégataire nécessite la **mise en place d'équipes dédiées** permettant un contrôle sur la qualité et la quantité du service et la gestion financière et comptable du contrat.
 - **Les compétences** : il est indispensable de **conserver les compétences en interne** afin d'organiser et contrôler le service...
 - **Les relations sociales** : elles sont **gérées par le délégataire/employeur** dans le respect du droit social et des accords applicables.
- **Sur les aspects financiers (coût du service, tarification, logique de marché)**
 - **Le coût du service** : la communauté urbaine paye certes à l'entreprise des **frais de structure** (assistance technique du groupe, commissions pour cartes bancaires,

politique de rémunération du personnel,...) mais bénéficie d'**économie d'échelle** et du retour sur les investissements, les innovations, la recherche et le développement.

- **La tarification** : la collectivité maintient dans tous les cas la responsabilité de la décision sur les tarifs en vigueur et l'équilibre entre objectifs commerciaux et objectifs de service public.
- **La logique de marché** : elle joue à la fois en faveur du délégant et du délégataire. A travers des effets de seuils, le délégataire fait **économiser des charges** qu'auraient eu à supporter le délégant (achat de carburant, énergie.....). Le risque assumé par l'entreprise à travers la gestion du réseau et l'atteinte d'objectifs à également un coût qu'il convient de rémunérer. En contre partie, l'entreprise dégage **une marge** lui permettant de couvrir ce risque et de dégager du profit.

⇒ **Au final, pour la gestion directe :**

- La régie à simple autonomie financière implique pour la collectivité **des contraintes de gestion importantes en particulier dans la gestion du personnel** différenciée en regard de leur statut,
- La régie EPIC n'apporte **pas les garanties suffisantes en matière de contrôle de l'activité** et de maîtrise du risque d'exploitation que la Communauté urbaine attend pour la gestion de son service public de transports.
- Ce mode de gestion peut, par ailleurs, rendre **plus complexe l'articulation nécessaire entre un réseau de transports en développement réalisé par la Communauté urbaine et sa remise pour exploitation** à la régie exploitante.

L'absence de partenaire pour créer une SPL tend également à écarter ce mode de gestion.

⇒ **Pour la gestion déléguée :**

- Le Conseil communautaire garde **la possibilité de faire évoluer le service**, de fixer les tarifs et la consistance des services,
- Le délégataire peut avoir **à sa charge certains investissements**, facilitant ainsi l'adaptation du service au besoin,
- **Les conditions d'exploitation sont optimisées**, l'entreprise fait bénéficier à l'Autorité Organisatrice de **l'expertise, de la recherche et du savoir faire** d'une entreprise de transports,
- Un contrat régissant **les responsabilités respectives** de délégant et du délégataire permet d'assurer la transparence de gestion et le contrôle des engagements du délégataire,
- **La neutralité de transition dans la gestion du personnel.**

Sur la base de cette analyse et des différents critères considérés, eu égard aux nécessités et modalités de gestion du réseau, **il s'avère opportun de recourir à un contrat de délégation**

de service public pour la gestion et l'exploitation du réseau communautaire et de ses différents services.

2 - Rapport d'opportunité sur la création d'une Régie des Transports de Provence sous forme d'Établissement Public Industriel et Commercial (Annexe de la délibération n° 12-1274 octobre 2012)

2.1 - La délégation de service public :

2.1.1 - L'expérience actuelle de la relation avec le délégataire fait ressortir les avantages suivants :

- **Le transfert sur l'opérateur des risques juridiques** liés à l'exploitation,
- **Le transfert sur l'opérateur d'une part des risques financiers d'exploitation**, notamment pour ce qui concerne la gestion des ressources humaines et de certains aléas techniques,
- La possibilité de **recours aux experts et aux ressources humaines** (recrutements) d'un groupe de transports et **des économies quant aux moyens mutualisés** (méthodes et procédures, outils informatiques,...) et aux processus d'achat (gestion privée),
- **Un renouvellement de l'encadrement**,
- **Une bonne lisibilité des rôles respectifs** de l'exploitant et de l'autorité organisatrice, cette dernière pouvant mieux se concentrer sur les orientations stratégiques,
- **Une procédure habituelle et relativement légère** pour la préparation d'une future DSP.

2.1.2 - Les inconvénients de ce mode de gestion sont les suivants :

- **Un manque de concurrence** pour ce type de services qui fait peser un risque financier sur les conditions de passation d'une future DSP,
- **Une faible prise de risque commercial** vu le niveau très bas du taux de couverture des recettes par les dépenses (15%),
- Un risque de décalage entre les logiques d'investissements portés par la Région et les priorités d'exploitation,
- **Une moindre adaptabilité aux évolutions futures de l'offre** dans un contexte d'incertitudes sur les investissements futurs et le contexte d'exploitation (politique des autres AOT,...),
- Des objectifs d'exploitation guidés par **une logique de rentabilité financière** et une maîtrise moins directe de la Région sur la qualité de service et les modes de production,

- Une éventuelle **instabilité de l'encadrement** et un risque en cas de changement d'exploitant,
- **Un surcoût lié à la marge** commerciale du délégataire et aux frais de siège.

Sur la base des services actuels (sans création d'offre), le budget prévisionnel fait apparaître un coût annuel pour la Région (contribution d'équilibre) d'environ 10 M€ qui sera évidemment très dépendant des conditions de concurrence et des marges de négociation lors de la passation du contrat.

2.2 - La Régie sous forme d'EPIC :

2.2.1 - Les avantages de ce mode de gestion se déterminent comme suit :

- Ce mode de gestion permet à la **collectivité une meilleure maîtrise par la Région de l'offre de transport en termes de qualité et de service** mais également un contrôle accru de l'usage des fonds publics,
- Il permet également **une meilleure connaissance de la production**, utile à la définition d'une offre optimisée (rapport coût/avantages) et un pilotage mieux intégré des investissements portés par la Région.
- Surtout, ce mode de gestion offre **davantage de souplesse pour modifier l'offre** de transport en fonction des aléas d'exploitation et des travaux. Il permet également une plus grande intermodalité entre les services de transports ferroviaires et routiers régionaux, par mutualisation de moyens à terme.
- Ce mode génère **une plus grande proximité et visibilité de l'institution régionale** vis à vis des usagers.
- Enfin, **la concurrence est très faible** pour l'exploitation de services ferroviaires de ce type, laissant craindre une situation d'offre unique, défavorable pour la passation d'une délégation de service public.

2.2.2 - S'agissant des inconvénients, il est à noter les points significatifs suivants :

- **Des surcoûts en matière d'achats** (marchés publics) et de moyens mutualisés. Cette assertion est à nuancer par la possibilité pour la future régie de trouver des partenaires dans une démarche de groupement de commandes (RTM, RDT13, CFC)
- **Un risque financier** plus important au niveau de la maintenance, mais surtout en matière de charges de personnel (nombre, conditions de rémunération, horaires, polyvalence) qui dépendra évidemment de la qualité de gestion de la régie dans le temps.
- **Une complexité liée à la création de la régie** (transfert des personnels, passation d'une centaine de marchés de fournitures et de services), qui va induire une mobilisation des services, avec une certaine prise de risque (maîtrisable) quant à l'obtention de l'autorisation d'exploiter, dépendante de la démonstration a priori de la

qualité de l'organisation mise en place et des moyens mobilisés. Une mission d'AMO est d'ores et déjà prévue à cet effet.

LA REGIE			
Avantages CUB	Avantages CR PACA	Inconvénients CUB	Inconvénients CR PACA
	Meilleure maîtrise de l'offre par l'AO en termes de qualité de service	Risque d'exploitation et responsabilité in fine restent à l'AO	Surcoûts en matière d'achats
	Meilleure connaissance de la production utile pour définir une offre optimisée	Garanties insuffisante d'atteinte des objectifs financiers	Risque financier en matière de charges de personnel et de maintenance
	Davantage de souplesse pour modifier l'offre selon les aléas d'exploitation	Développement de compétences internes R&D, achats, organisation du service = investissement non rentable sauf sur le long terme	Complexité de création de la régie (transfert de personnel, passation de marchés)
	Une plus grande proximité et visibilité de l'institution régionale	Contraintes de gestion du personnel	
Economie de la marge (4,5M€)		Coûts de transition élevés (2,5 M€)	
Economie frais de structure (2,1M€)		Renchérissment des achats (5,3 M€)	
Economie de la marge (4,5M€)		Aléas d'exploitation (7 M€)	

LA DSP			
Avantages CUB	Avantages CR PACA	Inconvénients CUB	Inconvénients CR PACA
Transfert des risques d'exploitation	Transfert des risques juridiques et financiers	Equipes dédiées en interne pour le contrôle de la qualité et de la quantité du service rendu	Manque de concurrence
Niveau minimum de recettes garanti	Richesse des ressources humaines (recrutement + experts techniques)	Paiement frais de structure, aléas et marge	Faible prise de risque commercial (R/D = 15%)
Economies d'échelle sur les charges d'exploitation, R&D	Economie grâce aux moyens mutualisés		Moindre adaptabilité aux évolutions de l'offre (incertitudes sur les investissements)
L'AO garde la maîtrise de l'offre et de son évolution	Renouvellement encadrement		Instabilité de l'encadrement
Prise en charge par le délégataire de certains investissements	Bonne lisibilité des rôles respectifs AO / exploitant		Des objectifs d'exploitation guidés par une logique de rentabilité financière
Optimisation des conditions d'exploitation	Procédure de passation de la DSP habituelle et relativement légère		Surcoût lié à la marge commerciale
Pas de problème de transition du personnel et du réseau			

Annexe 8 - Exemple d'un CCAP avec de très nombreuses pénalités

Pénalités liées au non-respect du plan de production	Montant
Absence de service : course prévue au plan de production et non exécutée. L'absence de service est déclarée dès lors que le service n'est pas sur un point d'arrêt de référence pendant la durée du contrôle	300€/constat
Service partiellement effectué : course prévue au plan de production dont l'itinéraire n'a pas été respecté	250€/constat
Départ en avance au terminus de la ligne: non-respect de l'horaire prévu au plan de production	200€/constat
Passage en avance à un point de régulation : non-respect des horaires de passage prévus par la fiche horaire sur les arrêts de référence	150€/constat
Départ tardif d'un véhicule en place à son arrêt de départ	150€/constat
Véhicule non remplacé dans les 30 minutes	200€/constat
Non-respect du point d'arrêt prévu dans la fiche horaires	200€/constat
Le véhicule ne s'arrête pas alors que l'arrêt est demandé par un usager à l'intérieur du véhicule	150€/constat
Le véhicule ne s'arrête pas alors qu'un usager a fait signe	200€/constat
Dépose hors arrêt	200€/constat
Prise en charge d'un usager hors arrêt	200€/constat
Conducteur en service non remplacé dans les 30 minutes	200€/constat
Pénalités liées au non-respect des règles de sécurité	Montant
Conducteur en discussion avec un passager debout à ses côtés pendant la conduite	50€/constat
Non fonctionnement des feux de signalisation d'un véhicule conformément aux dispositions du code de la route	100€/constat
Équipements de sécurité non conformes à la réglementation en vigueur	100€/constat
Véhicule circulant porte(s) ouverte(s)	500€/constat
Abandon du poste de conduite par un conducteur avec des usagers à bord du véhicule (en dehors des terminus, ou avec moteur allumé)	100€/constat
Utilisation par un conducteur d'un téléphone portable	150€/constat
Absence des équipements de sécurité embarqués conformément à la réglementation en vigueur	300€/constat

Conduite dangereuse (non-respect du code de la route)	500€/constat
Non-respect de la loi « Evin »	100€/constat
Mauvais fonctionnement d'organes du véhicule mettant en danger la vie des passagers et/ou celle d'autrui	500€/constat
Conduite en état d'ivresse et/ou sous l'emprise de stupéfiants	2 500€/constat
Pénalités liées aux véhicules	Montant
Mauvais état intérieur et/ou extérieur du véhicule	150€/constat
Défaut de propreté intérieure/ extérieure	
Dysfonctionnement de la consigne « demande d'arrêt » du véhicule	
Absence de lessivage annuel	200€/constat
Carrosserie dégradée	300€/constat
Utilisation d'un véhicule non conforme (capacité)	500€/constat
Non-respect de l'affectation des véhicules	100€/constat
Mauvais état de la peinture intérieure et extérieure du véhicule	200€/constat
Stationnement de(s) véhicule(s) hors du/des dépôt(s) de bus	500€/constat
Utilisation d'un véhicule pour des prestations autres que celles objet du présent marché	3 000€/constat
Pénalités liées à la maintenance des véhicules	Montant
Défaut de maintenance préventive	250€/constat
Défaut de maintenance curative	500€/constat
Véhicule refusé au contrôle technique et circulant sur le réseau	1000€/constat
Absence de passage en contre visite pour un véhicule déclaré en sursis avec contre visite dans le délai imparti	500€/constat
Véhicule non soumis au contrôle technique	1 000€/constat
Analyse d'huile de vidange non réalisée	100€/constat
Défaut d'entretien saisonnier	500€/constat
Absence de saisie des données relatives à la maintenance dans le logiciel GMAO	150€/constat
Pénalités liées aux matériels embarqués	Montant
Heure d'une des horloges d'un équipement embarqué non conforme	80€/constat
Dysfonctionnement d'un équipement embarqué (girouette, caméra de vidéosurveillance, SAE, radio, valideur, système de comptage passager, rampe PMR...)	150€/constat
Défaut de maintenance d'un équipement embarqué (girouette, caméra de vidéosurveillance, SAE, radio, valideur, système de comptage passager...)	250€/constat
Absence d'un équipement embarqué (girouette, caméra de	500€/constat

vidéosurveillance, SAE, radio, valideur, système de comptage passager, rampe PMR...)	
Pénalités liées aux biens immeubles mis à disposition	Montant
Défaut de maintenance du dépôt de bus	500€constat
Défaut de maintenance préventive d'un équipement	500€constat
Défaut maintenance curative d'un équipement	700€constat
Non-remplacement d'un équipement en cas de panne ou de destruction	1 500€constat
Mauvais entretien des sanitaires	150€constat
Absence de réalisation des contrôles périodiques obligatoires	250€constat
Pénalités liées aux poteaux d'arrêt	Montant
Défaut maintenance préventive	150€constat
Défaut maintenance curative	300€constat
Pénalités liées au personnel	Montant
Absence du contrôleur-exploitation durant l'amplitude de fonctionnement du réseau sur le S.A.E	500€/jour
Défaut d'exécution d'une des missions du contrôleur/exploitation	200€constat
Absence d'intervention du référent billettique en cas de dysfonctionnement/panne du valideur	500€constat
Tenue vestimentaire d'un conducteur non conforme	100€constat
Refus ou incapacité à signer le rapport de contrôle contradictoire	150€constat
Absence de mise à disposition d'une personne habilitée pour un contrôle contradictoire	1 000€constat
Non-respect du plan de formation contractuel	1 000€constat
Pénalités liées au non-respect de l'identité du réseau	Montant
Absence de la raison sociale de l'entreprise exploitante	100€constat
Tout affichage non autorisé par l'AO	150€constat
Absence du logo du réseau « Envibus »	150€constat
Non-conformité des types d'habillage de bus	100€constat
Non-remplacement des habillages de bus abîmés dans le délai imparti	250€constat
Non-respect de la charte graphique	300€constat
Pénalités liées à l'affichage de(s) l'information (s) à bord des autobus et/ou aux poteaux d'arrêt	Montant
Absence de supports d'information	100€constat
Absence de l'information destinée aux usagers	100€constat
Mauvaise information affichée	50€constat
Pénalités de nature administratives	Montant
Retard dans la transmission des documents visés au C.C.A.P et au	50€/jour de retard (à compter de la date limite fixée, le cachet de la

C.C.T.P	poste ou le récépissé contre remise en mains propres faisant foi)
Retard dans les réponses du titulaire aux réclamations des usagers	20€/jour de retard (à compter de la date limite fixée)
Absence de transmission du bilan détaillé suite à l'exécution du P.T.A	150€/constat
Pénalités liées à la billetterie/régie de recettes	Montant
Acceptation d'une gratification du conducteur par un usager	100€/constat
Commande de titres de transport effectuée dans un délai inférieur à trois (3) jours ouvrables	100€/constat
Impossibilité de vente de titre de transport pour cause de manque de titres ou de monnaie	100€/constat
Encaissement du montant d'un titre vendu à bord des véhicules sans délivrance de contremarque correspondante en cas de panne du valideur	150€/constat
Conducteur n'ayant pas retiré sa caisse lors de l'accès libre des usagers à bord du véhicule	150€/constat
Encaissement du montant d'un titre de transport sans délivrance de ce dernier	200€/constat
Absence de billetterie/Rupture de stock en cours de service	500€/constat
Infraction aux dispositions réglementaires de la régie de recettes	500€/constat
Pénalités liées à la continuité du service public	Montant
Non-respect du P.T.A : niveaux de service, dessertes...	1 000€/jour
Inexécution du P.T.A en cas de perturbation prévisible du trafic	5 000€/jour
Pénalités diverses	Montant
Non-respect des normes environnementales	100€/constat
Non-respect des engagements contenus dans le mémoire technique du titulaire	1 000€/constat
Autre manquement contractuel	500€/constat

Annexe 9 - Une des premières versions du ROSP à laquelle les opérateurs ont échappé ...

Proposition modifiée du Règlement OSP en février 2001 (2000/0212(COD))

Possibilité d'offre concurrente de privés avant attribution directe à un opérateur public :

« Lorsqu'une autorité compétente propose d'attribuer un contrat sans appel d'offres, les opérateurs potentiels qui seraient de ce fait exclus de l'adjudication des services doivent avoir la possibilité de présenter des propositions en alternative. Si l'autorité reçoit une telle proposition, elle doit l'examiner et motiver par écrit son accord ou son refus ».

Comparaison des performances de l'opérateur public avec celles du privé :

- (43) « Pour la protection des intérêts des voyageurs et la protection de l'intérêt public de manière générale, l'opérateur qui se voit attribuer directement un contrat doit justifier la confiance qui lui est accordée, notamment **en apportant régulièrement la preuve que ses performances, sur le plan de l'attrait de ses services pour les voyageurs et sur le plan de la prestation de ses services à l'aide de fonds publics, sont analogues aux performances des opérateurs comparables** et à ses propres performances antérieures. En cas de contre-performances, il faut se demander si l'opérateur remplit correctement les exigences de service public qui lui incombent ou si un autre accord permettrait d'atteindre de meilleurs résultats pour les voyageurs et pour l'intérêt public de manière générale ».

Article 7 bis

Clauses de sauvegarde pour les contrats attribués directement

1. Les autorités compétentes qui souhaitent attribuer directement un contrat ...doivent faire connaître leur décision préliminaire au moins un an à l'avance ... en indiquant les faits et l'analyse sur lesquels se fonde leur décision préliminaire.
2. Dans le cas de contrats à attribuer directement, d'autres opérateurs potentiels peuvent, dans les six mois qui suivent l'annonce faite en application du paragraphe 1, soumettre à l'autorité compétente, en alternative, **une offre défiant les résultats** obtenus précédemment par l'opérateur auquel est destinée l'attribution directe, et peuvent proposer d'autres voies pour atteindre les objectifs du nouveau contrat. L'autorité compétente examine ces offres et communique, conformément à l'article 13, les motifs de son accord ou de son refus.
3. Les autorités compétentes assurent l'efficacité des services inclus dans les contrats attribués directement :
A cette fin, elles s'emploient notamment à:
 - a) **analyser, tous les cinq ans au moins, les tendances concernant les coûts unitaires** et les taux de fréquentation de ces services par rapport

aux performances antérieures de l'opérateur, par rapport aux niveaux de performances dans l'ensemble du secteur et par rapport aux performances enregistrées pour des services comparables offerts par d'autres opérateurs;

- b) évaluer les résultats de l'analyse et décider s'ils justifient la décision d'attribuer directement le contrat sans appel d'offres ou **si les performances sont manifestement très insuffisantes**;
- c) dans les cas de performances manifestement très insuffisantes, décider des mesures qu'elles-mêmes prendront pour faire améliorer les performances et demander à l'opérateur de faire de même, selon les conditions fixées par le contrat;
- d) effectuer une nouvelle analyse dans les trois années qui suivent l'analyse initiale. **Si cette nouvelle analyse ne fait pas apparaître clairement d'amélioration notable des performances, l'autorité met fin au contrat.** Elle ne peut attribuer un nouveau contrat pour les services en cause qu'après une procédure d'appel d'offres.
- e) communiquer :
 - i) les informations visées à l'article 13, paragraphe 1;
 - ii) les résultats des analyses;
 - iii) leur évaluation des résultats;
 - iiii) leurs propres projets, et ceux de l'opérateur, en vue d'améliorer les performances lorsqu'elles sont nettement insuffisantes.

Annexe 10 – Bibliographie

- *Les chemins de fer d'intérêt locaux, tramways et services publics automobiles*, L. Vasseur, Librairie Ballières et fils, Paris 1923
- *La concession de service public et de travaux publics* - C. Bettinger, Ed. Berger-Levrault 1978
- *Les concessions de services public* – J. Dufau, Ed. du Moniteur 1979
- *Service public local : gestion publique, gestion privée ?* – KPMG, Nouvelles éditions fiduciaires, 1989
- *Livre blanc sur les distorsions de concurrence public/privé* - Institut de l'entreprise, 1994
- *Services publics, question d'avenir*, C. Stoffaes, Ed. Odile Jacob, 1995
- *La délégation de service public* – JF Auby, PUF, 1995
- *Improved Structure and Organization of Transport Of Passangers in Europe (ISOTOPE)*, programme de recherche européen, rapport final (1997)
- *Les grands groupes français de transport de voyageurs* – CERTU, 1999
- *Partenariats publics privés* , P. Lignières, Ed. Litec, 2000
- *Rapport d'information sur la proposition de règlement européen en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable* – M. le député BOULAUD, n° 2998 Assemblée Nationale 19 avril 2001
- *Transport public et délégation de service public. Guide pratique*, GART, 2001
- *La dévolution des services publics de transport urbain*, CERTU, 2003
- *Régie, marché, partenariat, délégation : quelle compétition pour l'amélioration du service public ? Comparabilité, transparence, réversibilité* - M. Barbusiaux, La Documentation française 2005
- *Modes de gestion et efficience des opérateurs dans le secteur des transports urbains de personnes* - LET/ATOM, rapport PREDIT, 2005
- *Quelle compétition pour l'amélioration du service public ?* - Rapport IGD (Institut de la gestion déléguée) 2005
- *Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01)*, 2007
- *Risques et avantages de l'allotissement dans les transports publics urbains de voyageurs*, LET/ATOM rapport PREDIT 3 n° 06 MTE007 (2007)

-
- *Le rapport annuel du délégataire*, Ordre des experts-comptables, coll. Maîtrise de la gestion locale, Ed. Le courrier des maires, 2011
- *L'année 2012 des transports urbains*, GART 2013
- *Le mode de gestion des services publics locaux*, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mode-gestion-des-services-publics-locaux>, 2014
- *Atlas de la gestion des services locaux 2013 de Grandes Villes de France*, IGD, 2014
- *Communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01)*, mars 2014
- *EPL scope 2013*, coll. Observatoire, Fédération des EPL 2014
 - *Code des transports*, Ed. Dalloz, 2014
- *Les démarches qualité dans le transport public urbain*, GART - UTP, 2014
- *Les chiffres clés du transport public 2013* – UTP, 2014
- *Baromètre 2014 sur les services publics locaux et la gestion déléguée* - (BVA-IGD)
- *Rapports de la Cour des comptes et des Chambres régionales*
- *Avis du Conseil et de l'Autorité de la concurrence*
- *Revue* : Bus & car, Transport public, Ville Rail et Transport