



# 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

### NOTE DE SYNTHESE

Janvier 2015

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



*NB. 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*

## Le cadre de la recherche

Au terme d'une longue carrière de consultant auprès des collectivités locales, axée essentiellement autour des questions institutionnelles et des rapports contractuels entre ces collectivités locales et leurs opérateurs de transports public de voyageurs, nous avons eu la possibilité de 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.**

L'objet de ce travail n'a pas été de comparer les deux modes de gestion afin de déterminer si l'un des deux était meilleur que l'autre mais plutôt de **comprendre les déterminants du choix d'un de ces deux modes.** Nous nous sommes donc efforcés de connaître les raisons des décisions des élus en faveur de tel ou tel mode de gestion de leur réseau de transport. Nous avons analysé 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 essentiels à la prise de décision.

Au-delà d'une approche documentaire, **nous avons mené une enquête d'opinion en interviewant plus de 60 personnes** dans 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, fruits de leur expérience en la matière (*voir la liste en annexe*).

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.

### 1. Le contexte historique des rapports entre secteur public et secteur privé pour la gestion des services publics de transport de voyageurs

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

Sous l'Ancien Régime, au XVI<sup>e</sup> siècle apparaissent les premières concessions de travaux et de services à des entrepreneurs privés et, après 1789, la pensée libérale anti étatique consacrera la primauté de l'entreprise individuelle, l'intervention publique n'étant possible qu'en cas de carence de l'initiative privée. A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, bon nombre de conseils généraux reprennent en régie des entreprises concessionnaires exploitant des voies ferrées secondaires, lesquelles étaient au bord de la faillite.

En 1926, Poincaré crée les sociétés d'économie mixte qui vont permettre le développement de la gestion publique surtout après la deuxième guerre mondiale. Le décret de 1949 portant coordination des transports routiers et ferroviaires va figer les transports par autocars jusqu'aux années 1990, les décrets TPIL (transports publics d'intérêt local) définissant cependant des contrats types pour normaliser les relations contractuelles entre collectivités territoriales et transporteurs. En transport urbain, faute de rentabilité, les contrats aux risques et périls deviennent de plus en plus rares et sont remplacés par des contrats confortables de gérance, sans risque industriel ni commercial pour l'exploitant et attribués de gré à gré. De *mauvaises habitudes* ont alors été prises...

La LOTI (1982) instaure peu après le conventionnement généralisé de tous les services publics de transport exploités par des entreprises privées, sans obliger pour autant à une procédure de mise en concurrence, ce à quoi la loi Sapin (1993) mettra fin, en même temps qu'elle créera les délégations de service public (DSP). **La DSP s'impose alors comme le modèle de gestion « naturel », la régie devenant une sorte d'archaïsme** (on n'en compte plus qu'une trentaine en transports urbains et non urbains en 2005).

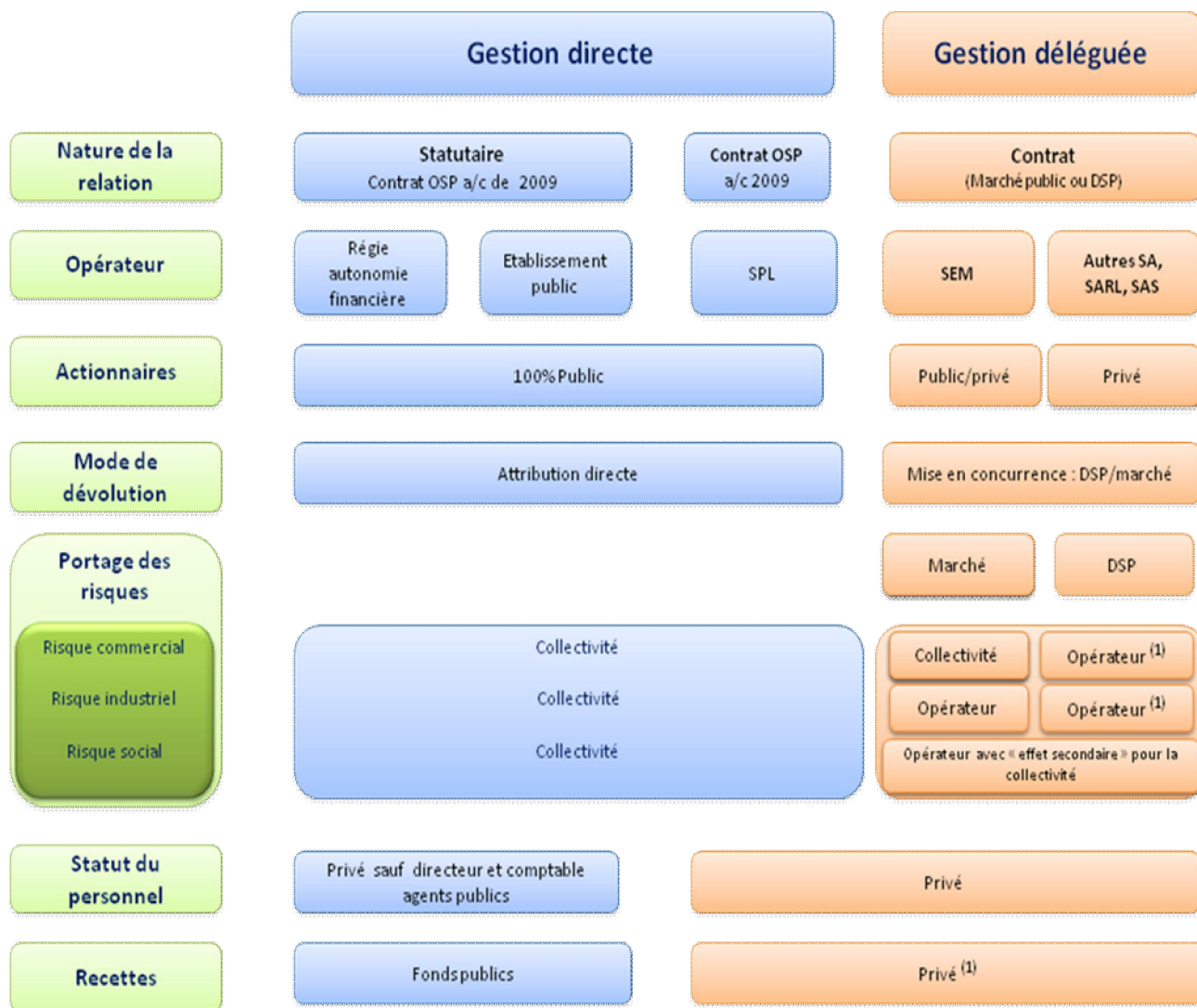
Durant la décennie 1985-1995, les privatisations d'entreprises publiques furent nombreuses, au niveau national pour renflouer les caisses de l'Etat ; au niveau local, les Autorités Organisatrices (AO) vont se débarrasser d'une petite dizaine de régies mal gérées et de plus en plus coûteuses pour la collectivité. Pendant cette même période, on assiste à une concentration dans le tissu des entreprises locales et régionales rachetées par les groupes existants ou émergents de l'époque: Citram, Drouin, Mariage, Sodetrav, Verney, Gallienne, Osecars, CGFTE, CFTA, Progecar *etc.* ont été rachetées par les trois groupes de l'époque : GTI (devenu Keolis), Connex (devenu Veolia Transport) et Transdev (auparavant Transcet) ; *ipso facto*, le nombre de PME commence à diminuer, un mouvement qui perdure encore actuellement. Ces trois groupes exploitent désormais à la fois des réseaux urbains et interurbains,

A la suite de la disparition des droits patrimoniaux et à la promulgation de loi Sapin, la concurrence va être relativement lente à s'exercer : elle commencera vers la fin des années 1990 dans les TNU et sera effective dans les TU à partir des années 2000. La perte du réseau de Bordeaux par Veolia Transport au profit de Keolis en 2008 va marquer un vrai tournant, mettant en évidence que même les grands réseaux peuvent changer d'opérateur.

## **2. Tableau synoptique des modes de gestion du service public 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)



<sup>(1)</sup> Sauf si contrat de régie intéressée

Source : O. Domenach / C. Mallit

Nous avons aussi élaboré un tableau synoptique complet des **caractéristiques juridiques, administratives, sociales, comptables et fiscales** de chaque type d'opérateur selon leur statut, public ou privé, qui devrait être utile aux AO pour décider du choix du mode de gestion.

### 3. Quel retour de la gestion directe ?

La gestion déléguée est très développée, beaucoup plus que dans les autres services publics : 90% des 370 réseaux de transport urbain (TU) sont exploités en gestion déléguée et une proportion encore plus forte dans les 95 réseaux de transports non urbains (TNU) dans lesquels opèrent environ 1 500 PME.

|     | Régies | SPL | SEM |
|-----|--------|-----|-----|
| TU  | 32     | 7   | 27  |
| TNU | 13     | 5   | 4   |

Il existe donc actuellement près d'une centaine d'opérateurs publics ou parapublics.

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** à quelques cas par an dans le secteur des transports publics de voyageurs (beaucoup moins

marqué que dans la gestion de l'eau tant en France qu'à l'international). **Au cours des huit dernières années** (2006/2014), on a pu constater les changements suivants :

- **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 d'une régie à une DSP.

En vertu du principe constitutionnel de leur libre administration, les collectivités autorités organisatrices ont le choix de leur opérateur : public ou privé. La question du choix du mode de gestion du service public des transports est d'actualité, elle se pose, ou devrait se poser, à chaque renouvellement de contrat quel que soit le statut de l'opérateur.

Dans les années 1990, une dizaine de régies de transports départementaux ont été privatisées pour des raisons idéologiques (la montée du libéralisme économique), juridiques (création des DSP en 1993), financières (le déficit s'aggravait chaque année). Depuis le milieu des années 2000, on assiste en quelque sorte à un retour de manivelle : de grandes et de petites villes ont abandonné la DSP pour passer en régie ou en SPL, quelques départements ayant également fait ce choix. La DSP ne va plus forcément de soi, de nombreuses AO se posant vraiment la question du choix du mode de gestion, **la DSP n'étant plus obligatoirement le modèle qui va de soi, l'entreprise publique n'étant plus un archaïsme et la gestion directe devenant une alternative crédible**, du moins pour les petits ou moyens réseaux (seuls, parmi les grands réseaux, Toulouse en 2006 et Nice en 2014, sont passés en gestion directe).

## 4. Les raisons du choix de la gestion de tel ou tel mode

### 4.1 La gestion directe avec opérateur public

Mis à part les régies historiques dont certaines remontent au début du 19<sup>ème</sup> siècle, **l'éventail des raisons généralement avancées pour justifier du passage de la gestion déléguée à la gestion directe avec création d'un opérateur interne au moment du renouvellement du contrat de DSP est large :**

- **Une absence de concurrence** : un seul, voire deux soumissionnaires ont répondu à l'appel d'offres. On ne peut pas généraliser mais cela a été vrai dans certaines procédures, encore faut-il que l'AO se soit donné les moyens de stimuler la concurrence,
- 
- **Des offres de prix trop coûteuses** au regard du budget prévu même si l'argument financier n'est pas le principal mis en avant pour le choix du mode de gestion. Reste à savoir si l'opérateur public coûtera moins cher ...,
- Volonté d'**acquérir une culture métier** pour maîtriser les finances et les aspects techniques en **disposant de son propre outil de production**. Cela permet une souplesse de gestion plus grande qu'en DSP, la prise de décisions ne dépendant que des élus puisque l'opérateur interne est sous leur seul contrôle et elles sont exécutables quasi immédiatement. En cas d'évolution du réseau, cela évite des négociations financières souvent ardues avec les opérateurs privés pour la passation d'avenants,
- **Assurer la transparence et connaître la réalité des coûts**. En transport non urbain, la création d'un opérateur interne permet à l'AO de disposer d'une entreprise témoin pour réguler le marché (ex. Ille et Vilaine). Argument avancé mais quelque peu théorique : certaines AO, comme le SYTRAL, obtiennent plus de transparence avec leur délégataire que d'autres avec leur régie,

- **Le résultat d'un choix en partie idéologique** et plus sûrement d'un choix politique<sup>1</sup> à la suite de mauvaises relations et donc d'une absence de confiance entre le délégataire sortant et son AO, laquelle a pu avoir l'impression de s'être fait flouer, Avec son opérateur interne, les relations sont plus stables et plus sereines avec des enjeux financiers qui sont moins contraints.
- **Eviter la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence longue et coûteuse** : simplification du DCE, pas de comparaison des offres de concurrents, négociations limitées, absence de risques juridiques liés à des recours par des soumissionnaires évincés obligeant, le cas échéant, à recommencer la procédure,
- **Une prise de risque commercial faible** dû à la prudence des opérateurs privés mais surtout à un taux de couverture des dépenses par les recettes faible (<30%) qui, de ce fait, limite le risque que prend la collectivité en créant son opérateur interne.
- A ces raisons, s'ajoute sûrement, de façon tacite, l'influence sur la décision des élus **des exemples d'autres collectivités passées en gestion directe** et qui ne le regrettent pas, sans parler du **mauvais exemple de l'eau** avec des abus de marges bénéficiaires et d'ententes incitant à la gestion directe.

**Les principales limites de la gestion directe sont liées aux risques suivants qui bien évidemment ne sont pas toujours avérés localement :**

- **L'absence de mise en concurrence** de l'opérateur public à intervalles réguliers qui lui évite de se remettre en cause et qui du coup présente le risque qu'il se repose sur ses lauriers,
- **Un suivi de la gestion par l'AO pas assez rigoureux** pour s'assurer de l'efficacité (résultats / objectifs) et de l'efficience (résultats / ressources utilisées) de la gestion de son opérateur interne,
- **Une certaine confusion des rôles** entre les élus et leur opérateur,
- **Un éventuel retour en arrière (privatisation) difficile** politiquement.

## 4.2 Les raisons du choix de la gestion déléguée

Elles sont multiples, on retiendra essentiellement :

- **L'externalisation des risques** vers les opérateurs privés,
- **Leur expérience et savoir-faire** dans les domaines technique, commercial et social,
- **La gestion des carrières** des cadres facilitée chez les opérateurs privés grâce à la mobilité entre leurs divers réseaux,

---

<sup>1</sup> 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



- **Le renouvellement du contrat** avec une procédure de mise en concurrence qui, si elle est effective, oblige l'entreprise à faire des propositions d'amélioration du service et permet à la collectivité de bénéficier du meilleur prix.

## 5. Les performances des différents modes de gestion

Faute de disposer de chiffres fiables et de statistiques incontestables sur les éléments caractérisant la gestion financière des réseaux de transports publics en France (problème récurrent depuis de nombreuses années), **rien ne permet d'affirmer quoique ce soit de probant sur le coût pour la collectivité d'un mode de gestion ou d'un autre.**

Nous avons donc opté pour une méthode empirique fondée sur le chiffrage financier 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 le secteur des transports, qui s'est étalée sur pratiquement une année sans pour autant pouvoir en tirer des conclusions irréfragables faute de représentativité de l'échantillon.

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 publiques<sup>2</sup>.

Nous avons enfin pris en compte les quelques cas de réseaux passés en régie pour lesquels nous disposons d'éléments financiers (déclaratifs). **Il s'avère impossible de porter un jugement définitif sur les économies éventuelles liées à un passage en gestion directe, tous les cas de figure existant** – plus cher, moins cher ou équivalent.

Dans les deux cas, on relève **des écarts de coûts plus ou moins significatifs** au sein du groupe des entreprises publiques ou de celui des entreprises privées souvent d'une importance comparable aux écarts entre la moyenne des deux groupes

### 5.1 Résultats du cas 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 ténue (5%),
  - **Sur la part de frais généraux** qui, 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 est seulement de quelques pourcents.

### 5.2 Résultats du cas d'école des transports non urbains

Une conclusion générale a été validée par les participants des groupes de travail :

---

<sup>2</sup> Enquête statistique annuelle nationale par le Ministère des transports, le GART et l'UTP

**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 égal 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 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 noter que les prix fournis par les entreprises publiques pour **leurs achats sont en fait très comparables à ceux obtenus par les privés.**

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.**

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 faisant notamment pas appel aux services fonctionnels de la collectivité territoriale de rattachement** (gestion du personnel, secrétariat général, budget, comptabilité) et n'ayant donc pas à les réaffecter dans leurs charges.

### **5.3 Résultats de l'analyse d'un échantillon de réseaux à partir des statistiques officielles**

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.

Les résultats font apparaître **une équivalence presque parfaite entre les différents statuts d'opérateurs (privés, publics, parapublics) ;**

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 pour 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 entreprises privées sont plus chères et les entreprises parapublics (SEM) sont moins chères,
- En matière d'**efficience** (R/D), les entreprises parapublics 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.

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 parapublics 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.

## 6. Quatre idées-forces à retenir

### 1. 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 bénéficiaire, 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.

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.

### 2. 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.

### 3. 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 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.

#### 4. 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.



Le tableau suivant récapitule de façon succincte les caractéristiques principales des modes de gestion par les opérateurs publics et privés.

| 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"> <li>Relation forte AO/opérateur - dans la durée -n'excluant pas une certaine méfiance selon les cas</li> <li>Absence ou recherche minimale de marge bénéficiaire pour autofinancement</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Répartition des rôles entre AO et opérateurs :</li> <li>Risque d'immixtion des élus dans la gestion de l'entreprise comme dans le dialogue social</li> <li>Contrôle moins strict</li> <li>AO actionnaire parfois opportuniste</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Séparation claire des rôles AO/opérateurs</li> <li>Externalisation des risques : juridique, technique, financier et social (sauf grève dure)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Marché mature avec baisse des marges suite au développement de la concurrence</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Renouvellement des équipes dirigeantes et déroulement de carrière des cadres limités</li> <li>Pas de remise en question de l'entreprise à l'occasion d'appel d'offres</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Facilité de recrutement de cadres avec une gestion de carrière évolutive basée sur la mobilité permettant le renouvellement des équipes dirigeantes</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Difficulté pour les AO à appréhender la constitution des charges et la réalité des unités d'œuvre</li> <li>Faible ancrage local des dirigeants de filiales des groupes et manque d'autonomie</li> </ul>                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Circuit de décision simple et court. Négociations faciles.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Privatisation possible juridiquement sans problème mais politiquement difficile</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les groupes : expériences et savoir faire multiples, mutualisation des expériences et des connaissances (« benchmark » interne), assistance technique (siège et DR), dimension internationale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de diffusion auprès des AO des fruits de l'expérience des groupes</li> <li>Compétitivité accrue des entreprises publiques réduisant l'attrait du recours au secteur privé</li> </ul>                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Présence d'un dialogue social développé</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Syndicalisme plus développé que dans les entreprises privées</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les PME : circuit de décision court et souple de gestion</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Complexité des procédures d'appels d'offres et risques juridiques</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Sécurité juridique de l'attribution directe du contrat et simplification de la procédure</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Un sens du management et de la responsabilité à développer chez le personnel</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Accords cadres pour les achats dans les groupes. Centrale d'achat Réunir à la disposition des PME adhérentes</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Centrale achats d'AGIR permet des prix intéressants tout en évitant l'application du code des marchés publics</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>L'application du ROSP, de droit dès à présent, nécessite un contrôle plus strict</li> </ul>  |  |   |

## 7. Les évolutions du métier à attendre tant du côté des opérateurs que du côté des AO : incidences sur le mode de gestion

Une double tendance se fait jour dans le secteur des transports surtout urbains et dans les métropoles :

- Le métier de transporteur a évolué, il s'est complexifié techniquement et les grandes entreprises ne peuvent plus tout faire seules (notamment du fait du développement de l'informatique et de l'électronique, NTIC) ; elles sont donc appelées à nouer des partenariats avec des opérateurs de haute technologie (téléphonie, SS2I ...), susceptibles de rendre de nouveaux services stratégiques (paiement, information sur les flux) ;
- Les transports publics ne sont plus qu'une des composantes de la politique de déplacements qui nécessite désormais une large coordination entre les modes de déplacements et oblige à faire appel à des opérateurs spécialisés dans le stationnement, l'autopartage, les centrales de mobilité, les vélos électriques, les livraisons urbaines, etc.

Une question fondamentale : qui va jouer le rôle d'intégrateur ?

- Les opérateurs qui nouent des partenariats (par exemple avec Alstom pour la maintenance tramway, avec Orange pour le wifi dans les bus, avec Google transit pour un calculateur d'itinéraires ...), sans compter les montages dans le cœur de métier avec la sous-traitance aux PME de services scolaires, périurbains ou de transport à la demande etc ) pour contenir les coûts d'exploitation. Pour être confortés dans ce rôle d'intégrateur, il faut envisager des DSP sur des durées plus longues avec une prise en charge de certains investissements et en contrepartie des marges bénéficiaires attractives.
- Les AO structurées, avec des hommes politiques stratèges, pourront aussi se positionner pour ce rôle : ce sont elles qui gèrent le développement des réseaux et donc créent les marchés puisqu'elles définissent l'offre de services. Elles sont aussi déjà impliquées dans la définition et l'acquisition de systèmes techniques élaborés (SAE, billettique...). La complexité croissante des réseaux métropolitains pourrait pousser à une politique d'allotissement en tous genres qui ferait que ces AO se chargeraient de l'intégration des différents prestataires et de la coordination des différents opérateurs. A ce stade d'évolution, la création d'une structure publique (SPL, SEMOU ou régie), comme bras armé pour optimiser les services, pourrait prendre tout son sens.

Le mouvement auquel on peut s'attendre est la formation d'une technostructure puissante au sein d'AO disposant d'une forte capacité d'expertise qui fera naître 2 modèles opposés : soit la création de vastes sociétés publiques régionales (fer + routier), soit par allotissement la multiplication d'opérateurs en coexistence, coordonnés l'AO.

## 8. LE ROSP (règlement européen n° 1370/2007 sur les obligations de service public) partiellement appliqué en France

Le ROSP reconnaît aux collectivités le droit de choisir librement leur opérateur : public ou privé. Tout comme la LOTI (1982), il rend **obligatoire la passation d'un contrat** avec une AO pour toute entreprise publique ou privée exploitant des services de transports publics. Ce contrat confère des droits exclusifs à l'opérateur. Contrairement à une idée répandue, **le ROSP est d'application immédiate<sup>3</sup> pour les opérateurs internes** (c'est-à-dire depuis 2007).

Le ROSP reconnaît aux collectivités le droit de choisir librement leur opérateur public ou privé mais leur impose de définir dans un contrat de service public, **la nature des obligations de service public (OSP) et les compensations** accordées au titre de ces OSP

Pour permettre une comparaison entre modes de gestion en toute transparence, la Commission Européenne a prévu trois dispositions :

- Une information préalable : publication par la collectivité d'un avis de pré-information au Journal Officiel de l'Union Européenne 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**.
- Une base statistique : pour la publication des avis, obligation d'utiliser des modèles de formulaires conçus par les services de la Commission Européenne 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** ».
- La mise à disposition sur un site web national de données fiables (tenu par le GART ou le Ministère des transports).

La Commission Européenne, fidèle à ses principes de libéralisme économique, tout comme le Code des marchés publics en France, prône **des contrats d'une durée limitée**, plus longue que ce qu'elle préconisait (10 ans au lieu de 5 ans), pour que la collectivité profite des « *effets bénéfiques de la pression de la concurrence* », sauf, bien sûr, si elle a choisi d'avoir un opérateur interne qu'elle n'est pas tenue de remettre en concurrence.

Au titre des OSP, l'AO doit payer à son ou ses opérateurs une « compensation appropriée » en prenant garde de ne pas supporter de surcompensation si elle a fait le choix d'un opérateur interne.

**Pour les opérateurs privés mis en concurrence, la question de la surcompensation ne se pose pas**, la concurrence étant réputée permettre d'obtenir le meilleur prix. Il faut cependant que le montant de cette compensation soit « *approprié* », c'est-à-dire qu'elle ne soit pas **sous-évaluée** sinon cela ne permet pas une rémunération correcte des capitaux investis par les opérateurs, ni un niveau élevé de qualité de service correspondant au respect des OSP et par là de mettre en péril à terme la viabilité de l'opérateur. Cette préconisation est conforme à « la juste rémunération » des opérateurs prévue à l'article 7 de la LOTI.

---

<sup>3</sup> Cf. § 2.6.1. de la Communication de la Commission Européenne sur le ROSP mars 2014



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 pouvant générer une rente de situation, 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).

**L'opérateur interne doit être performant** ou, en tous cas, chercher à l'être grâce à des incitations contractuelles pour viser une réduction des coûts. Pour juger de l'efficacité de sa gestion, le ROSP préconise aux AO **un étalonnage par rapport à « une entreprise efficace et bien gérée »**, un « *bénéfice raisonnable* » en fonction des risques pris étant admis, sur la base de ratios de productivité d'autres opérateurs de taille comparable, qu'ils soient publics ou privés, ces derniers étant censés produire au prix du marché.

L'analyse doit reposer sur une comparaison à partir de « **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**<sup>4</sup> ».

*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).*

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 attribués<sup>5</sup>, afin de permettre **le contrôle et l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et du financement du réseau de transport public**

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> « *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).

## 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  | Président   |
|             |  |  | M. Coppey   | 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. Lefeuvre / Mme Paumier                                 | Vice- président transports et directrice          |
| 3-sept.-13  | Réunion                                  | FNTV Commission économie               |   |   |
| 3-sept.-13  | Colloque                                 | Institut de la Gestion Délégée         | La LOTI 30 ans après                                      |   |
| 4-sept.-13  | Entretien                                | Agglomération de St Briec              | M. Lesage   | Vice-président transport et président de la SPL   |
| 4-sept.-13  | Entretien                                | SPL Saint-Briec                        | 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   | SEMINTAG (Grenoble)   | M. Egoumenides   | Directeur  |
| 22-janv.-14 | Comité de pilotage  | Ministère 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. Villetton   | 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 | Régions 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. Magliarasci  | 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. Jansem   | 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                     |