

Mobilité : faits et chiffres

La présente fiche fait partie d'une série consacrée à l'analyse de la mobilité.

Gestion directe et gestion déléguée dans les transports publics urbains de province en France

Exploitation de la base TCU 2005*

Une analyse qui s'inscrit dans le cadre général du travail mené par le Certu sur les contrats de transports

Cette analyse s'inscrit dans le cadre général des études menées par le Certu sur les contrats dans les transports publics urbains. L'idée, ici, est d'utiliser la base TCU pour obtenir un éclairage précis sur la gestion déléguée dans les transports publics urbains en France et sur ses rapports avec la gestion directe.

Le travail mené par le Certu sur les contrats dans les transports publics (urbains comme non urbains d'ailleurs) peut se définir à travers trois approches : analyse, observation, méthodologie...

Analyse

L'analyse des contrats porte sur le contenu et sur le texte des contrats, en essayant de montrer comment sont abordés un certain nombre de thèmes, parmi lesquels on peut citer : le régime financier, la réalisation de l'investissement, le contrôle et le suivi par l'AO (autorité organisatrice), les droits et obligations des parties contractantes...

L'analyse peut aussi porter sur les procédures qui permettent d'aboutir à la signature du contrat.

Observation

Comme pour l'analyse, l'observation peut porter sur les contrats comme sur les procédures dont ils sont l'aboutissement.

L'étude « Vie des contrats » s'intéresse ainsi à la façon dont le contrat « fonctionne » au quotidien, de sa signature à son échéance.

L'observatoire des procédures permet, lui, de regarder comment les procédures (de délégation de service public ou de marché public) ont fonctionné dans les réseaux qui ont eu à renouveler leurs conventions pendant une période donnée.

Méthodologie

Enfin, les démarches d'analyse et d'observation qui viennent d'être évoquées permettent de formuler des éléments de méthode destinés aux collectivités locales organisatrices de transport public et censés les aider à préparer des contrats adaptés aux services délégués. En matière de contractualisation, il s'agit ici de passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure ».

* Base de données sur les transports collectifs urbains



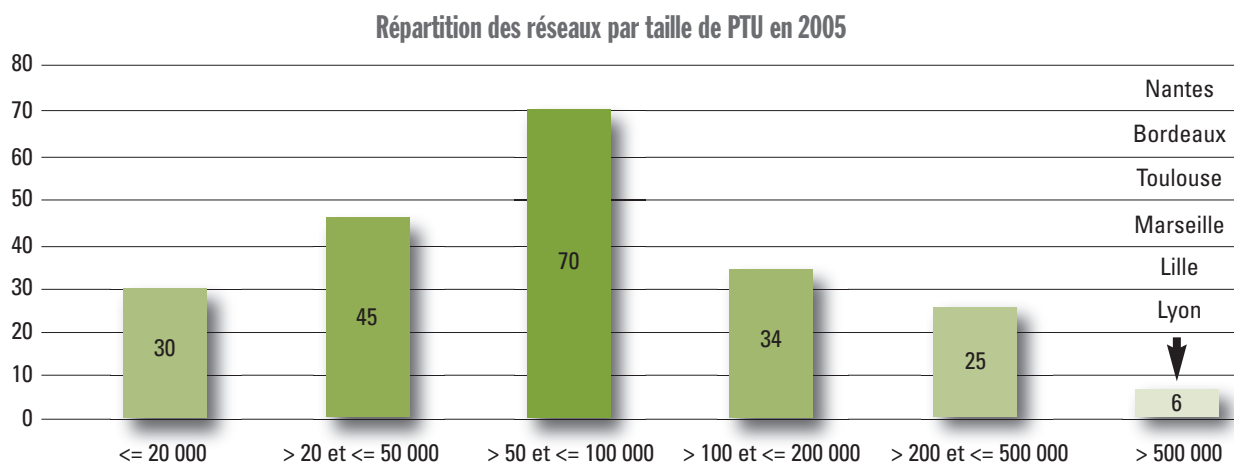
Une base de données riche et permettant un recul historique

Une coopération DGMT / Gart / UTP / Certu

L'existence de la base de données sur les transports collectifs urbains résulte d'une démarche partenariale associant le Certu, la direction générale de la Mer et des Transports, le Groupement des Autorités Responsables de Transports et l'Union des Transports Publics.

La base est alimentée et mise à jour chaque année par le Certu qui s'appuie pour ce faire sur le réseau des Cete (Centres d'Études Techniques de l'Équipement).

En 2005, la base TCU recensait 210 réseaux de province, desservant des PTU dont la population variait de 5 000 à 1 200 000 habitants.



Des données techniques, financières, juridiques

La base de données TCU contient des données techniques, financières et juridiques.

À partir de ces données, on peut procéder aussi bien à la comparaison entre réseaux à un instant donné qu'à l'analyse des évolutions des réseaux dans le temps.

Pour l'analyse qui suit, on s'est appuyé essentiellement sur les données juridiques suivantes, disponibles dans la base TCU :

- forme juridique de l'AO et de l'entreprise ;
- type de gestion ;
- type de procédure utilisé ;
- type de contrat ;
- dates de signature et d'échéance du contrat ;
- affiliation à un groupe ;
- ...

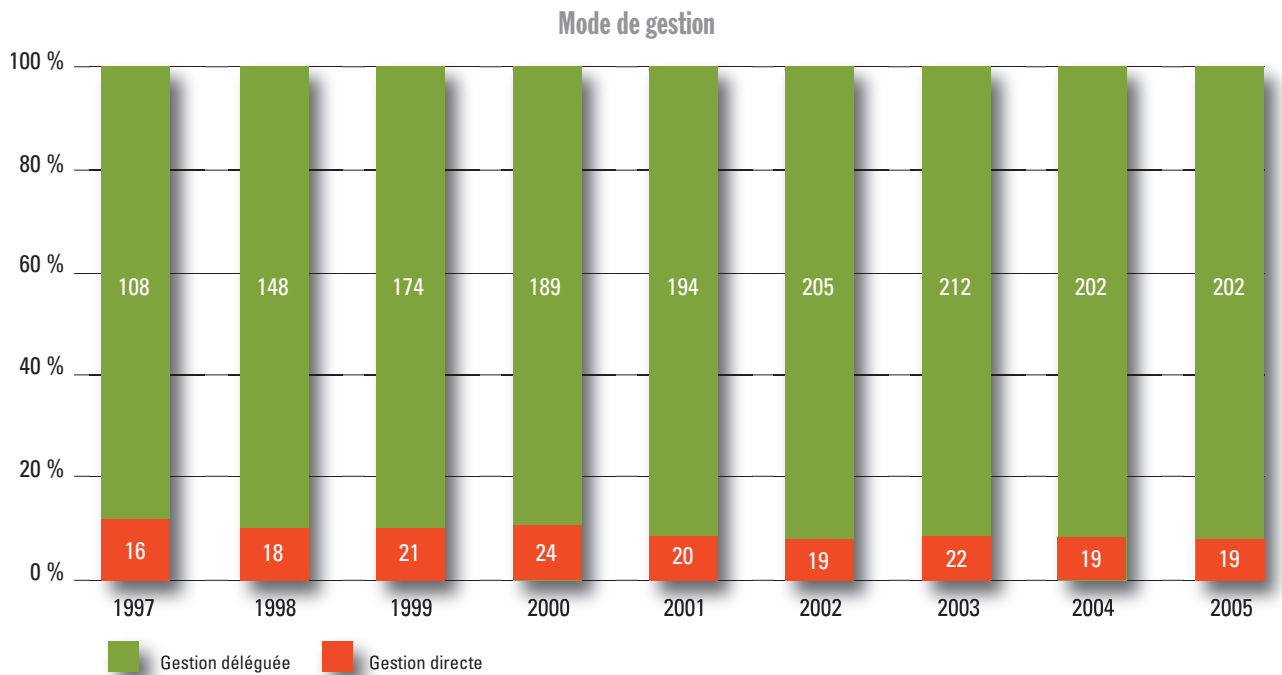
Limites du système

Le taux de réponse des AO à l'enquête annuelle permettant d'alimenter la base est en net progrès depuis la refonte et la simplification de la base mais il a été assez médiocre dans les premières années, ce qui limite un peu les exploitations historiques de la base.

De plus, les questions de l'enquête annuelle ne sont pas toutes également renseignées par les réseaux qui répondent. Ceci est vrai en particulier pour les données juridiques.

Enfin, la base TCU est pour l'instant limitée aux réseaux urbains de province : l'analyse ne peut pas porter pour l'instant sur les services de transport public départementaux ou régionaux, ni sur les réseaux urbains de la région parisienne.

De 1997 à 2005, la part de la gestion directe tend à se stabiliser aux environs de 10 %



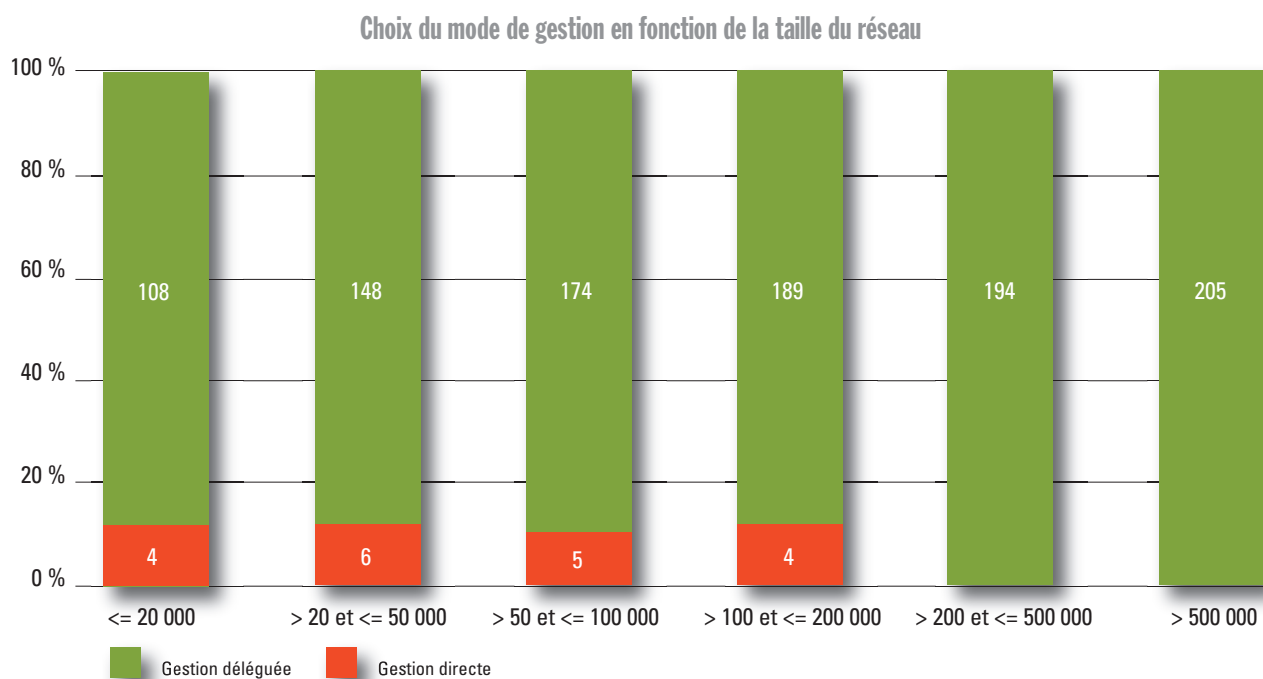
On notera l'évolution forte du taux de réponse dans les années 1997 (124 réponses) à 2000 (213 réponses).

Le nombre de réseaux en gestion directe est d'environ une vingtaine, avec des fluctuations qu'il faut considérer avec précaution.

Il est plus important de s'intéresser ici au rapport « gestion directe / gestion déléguée » et de retenir cet ordre de grandeur : en 2005, environ 10 % des réseaux urbains de province sont exploités en gestion directe, à travers :

- plutôt des **régies à simples autonomie financière** pour les petits réseaux ;
- plutôt des **établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)** pour les grands réseaux.

Le recours à la gestion directe diminue quand la taille du réseau augmente



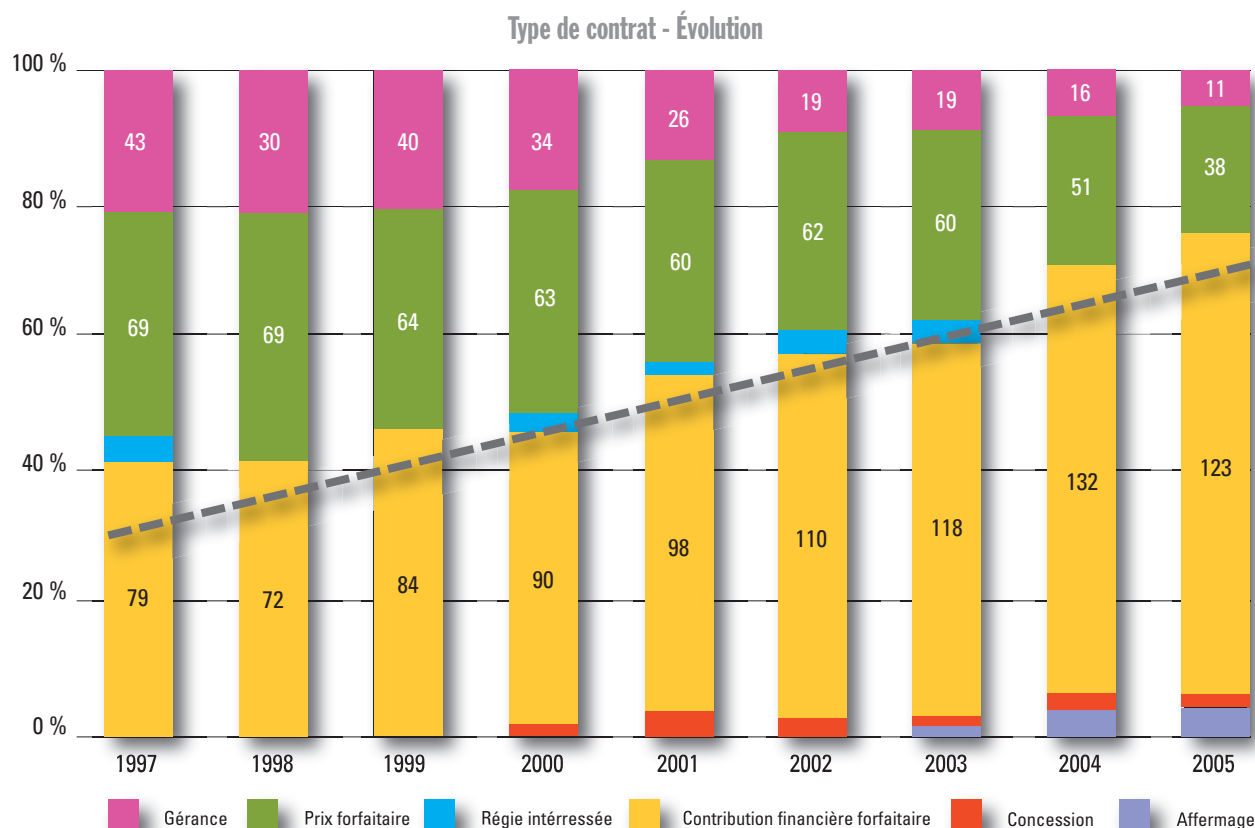
La gestion directe concerne plutôt les petits réseaux. Sur les dix-neuf « régies » enregistrées dans la base en 2005, quinze concernent des périmètres de transports urbains (PTU) de moins de 100 000 habitants (quinze sur dix-neuf en 2004, dix-neuf sur vingt-deux en 2003). Les régies concernaient près de 20 % des réseaux de moins de 20 000 habitants en 2003. Ce pourcentage tend vers les 10 % en 2005.

On peut supposer que, pour les réseaux plus gros, ce sont la complexité, la technicité de l'exploitation d'un réseau de transports qui conduisent les AO à recourir à un prestataire privé spécialisé.

Une exception devrait cependant apparaître dans la catégorie des réseaux de plus de 200 000 habitants, mais Marseille n'a pas répondu en 2005 pour la partie du réseau exploitée par la RTM.

Sans anticiper sur les éditions futures de cette analyse, on ne peut pas ne pas évoquer le cas de Toulouse, avec son spectaculaire retour à la gestion directe, après bien des péripéties, en 2006.

De 1997 à 2005, la part des contrats à délégation forte augmente nettement



On a privilégié ici une approche typologique des contrats fondée sur la répartition des risques financiers pris par les co-contractants, telle que mise en évidence par le contenu des contrats.

Cette typologie ne recouvre pas exactement la typologie plus ancienne fondée sur la qualification juridique des contrats, laquelle présentait selon nous l'inconvénient de « nommer » les contrats sans toutefois s'assurer que leur contenu correspondait vraiment à leur dénomination.

Les contrats définissent en principe les droits et obligations des parties, leurs rôles et prérogatives, le partage des responsabilités entre AO et opérateur. En particulier, le contrat doit indiquer qui prend le risque commercial (sur les recettes) et qui prend le risque industriel (sur les charges) :

- Si l'AO prend le risque commercial et le risque industriel, le contrat est dit « **contrat de gérance** ». Il s'agit dans ce cas d'un marché de prestation de service ;
- Si l'AO prend le risque commercial tandis que l'opérateur prend le risque industriel, le contrat est dit « **contrat de gestion à prix forfaitaire** » ;
- Si l'opérateur prend le risque commercial et le risque industriel, le contrat est dit « **contrat de gestion à contribution financière forfaitaire** ».

En sus de ces dénominations spécifiques au secteur des transports publics, on trouve aussi dans la base mais de manière plus marginale les catégories juridiques classiques que sont la concession, l'affermage, la régie intéressée.

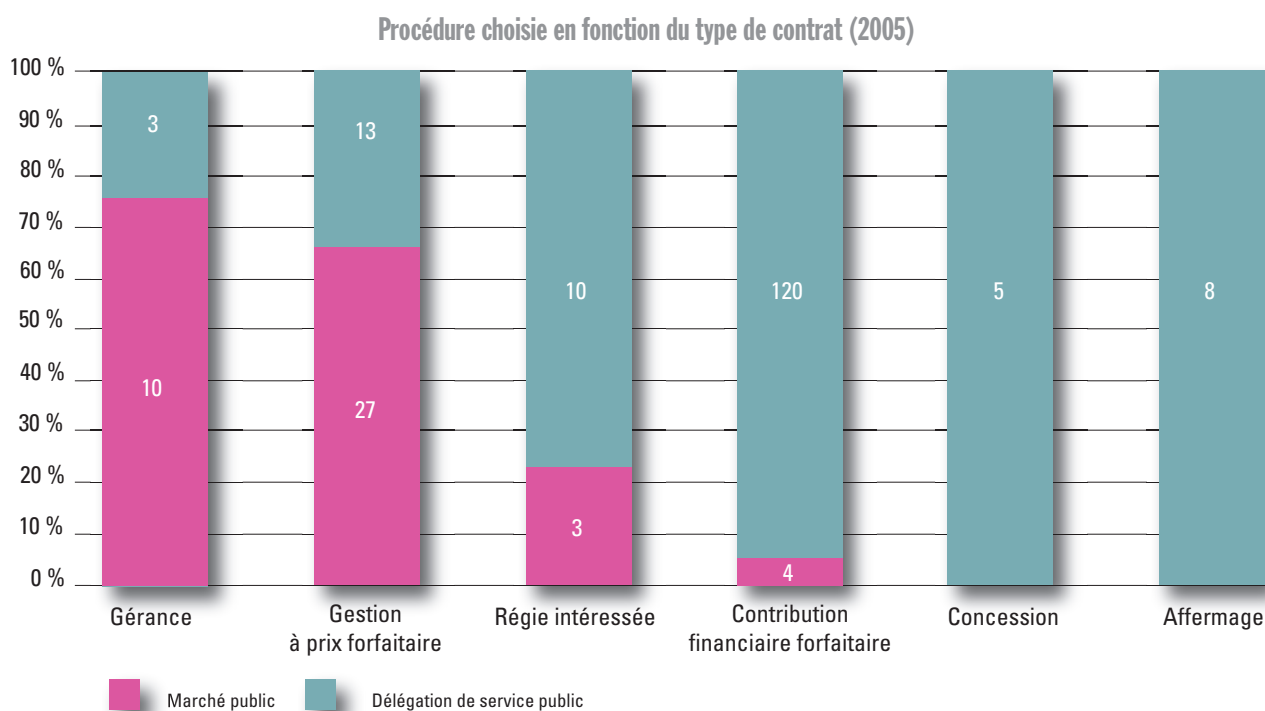
Il faut néanmoins noter que, du point de vue juridique, la contribution financière forfaitaire est une forme d'affermage.

On peut constater sur le graphe ci-dessus :

- une diminution régulière des contrats de gérance et des contrats de gestion à prix forfaitaire ;
- une augmentation des contrats de gestion à contribution financière forfaitaire, des concessions, des affermage et des régies intéressées.

Avant d'étudier plus précisément ces tendances, arrêtons-nous sur la procédure utilisée pour aboutir à la signature de ces contrats : délégation de service public ou marché public.

Le choix de la procédure reste incertain pour les contrats de gestion à prix forfaitaire



La délégation de service public est définie à l'article L.1411-1 du Code général des collectivités territoriales : « Une délégation de service public est 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. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

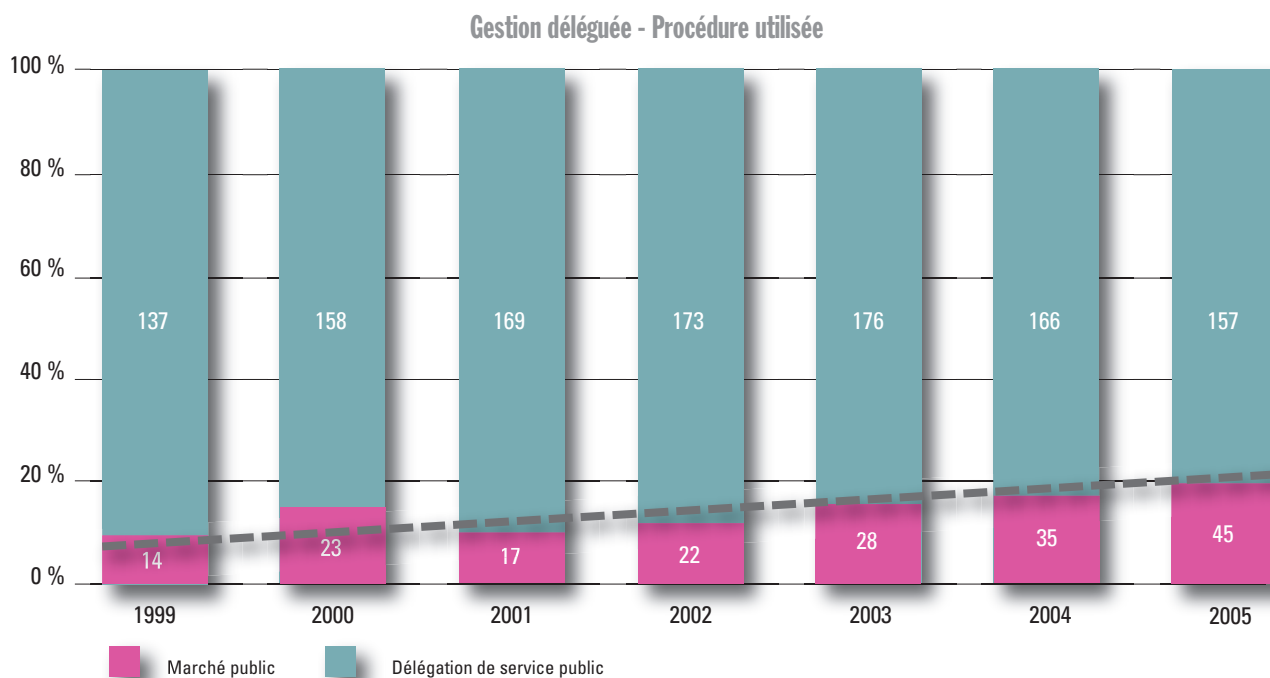
D'après cette définition, les contrats de gestion à contribution financière forfaitaire, les concessions et les affermage relèvent sans ambiguïté de la délégation de service public dans la mesure où, dans ces différents contrats, les risques sur les recettes sont assumés par l'entreprise exploitante.

Bien que les recettes y soient de la responsabilité de l'AO, les contrats de régie intéressée peuvent aussi relever de la délégation de service public dans la mesure où l'exploitant y est intéressé aux résultats et donc responsabilisé. Dix de ces contrats sur les treize répertoriés en 2005 ont été passés en délégation de service public.

À l'opposé, les contrats de gérance, où la collectivité assure la direction et la responsabilité du service qu'elle contrôle, ne sauraient relever de la délégation de service public.

La question est plus difficile à trancher pour les contrats de gestion à prix forfaitaire qui, *a priori*, relèvent des marchés publics, puisque la rémunération de l'opérateur n'y est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (c'est l'AO qui prend le risque commercial). Cependant, s'il existe dans le contrat des mécanismes d'intéressement, ceux-ci pourraient être de nature à lier plus ou moins substantiellement la rémunération de l'opérateur aux résultats de l'exploitation. En 2005, le tiers des contrats de gestion à prix forfaitaire répertoriés dans la base (treize sur quarante) ont été passés en délégation de service public.

De 1997 à 2005, le recours à la procédure de marché public s'affirme



Le recours à la procédure de marché public est encore limité, mais en constante augmentation : 14 % en 2003, 17 % en 2004, 22 % en 2005.

Cette augmentation peut s'expliquer en partie par les modifications apportées récemment à la structure de la base de données. Jusqu'en 2004, une entrée dans la base correspondait à un couple « PTU / AO ». On supposait qu'il n'y avait qu'un opérateur par réseau. Or on sait que tel n'est pas toujours le cas. Sans aller jusqu'à l'allotissement, où l'exploitation du réseau est répartie entre plusieurs opérateurs à des niveaux comparables, de nombreuses AO font appel à des opérateurs « secondaires » pour l'exploitation de services spécifiques (TAD, PMR, scolaires...).

Depuis 2004, il est possible de prendre en compte ces opérateurs secondaires. Une entrée dans la base correspond maintenant à un contrat passé entre une AO et un opérateur.

Prenons l'exemple de Besançon. La même AO (Communauté d'agglomération du Grand Besançon) recourt à trois opérateurs :

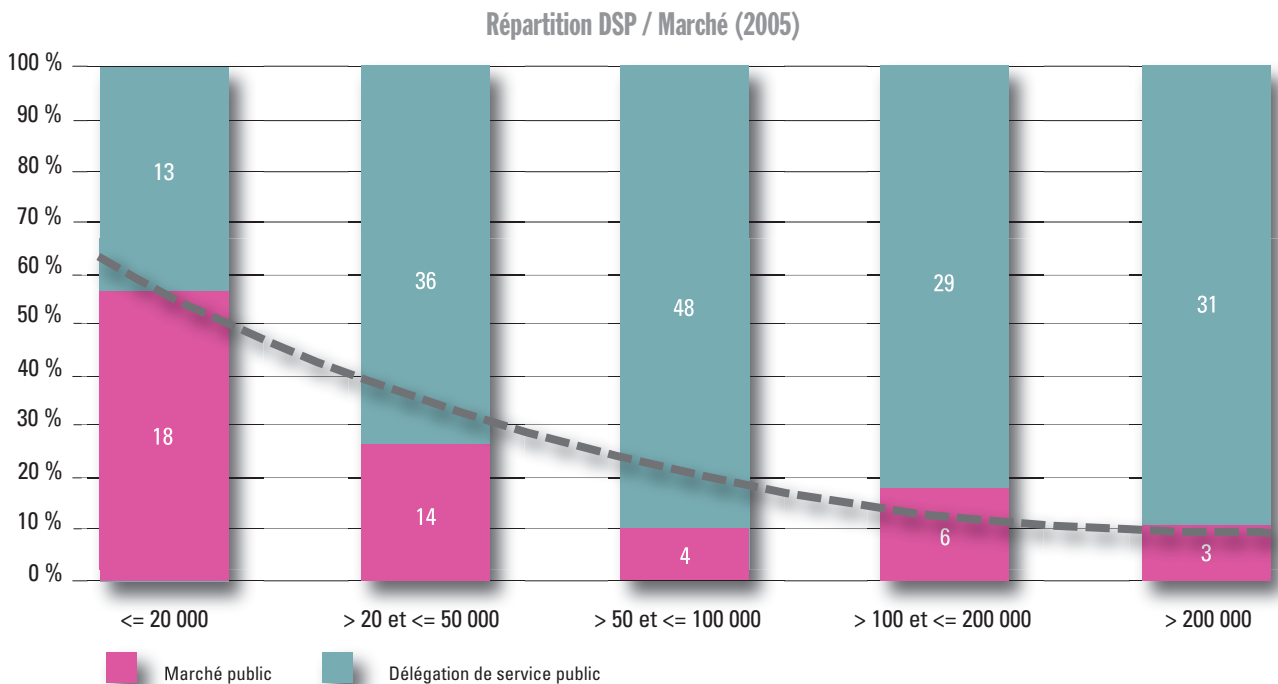
- Compagnie des Transports de Besançon, opérateur principal ;
- Régie Départementale des Transports du Doubs, opérateur secondaire ;
- Monts-Jura Autocars, opérateur secondaire.

Il existe donc 3 contrats et, du coup, trois entrées dans la base pour le réseau de Besançon.

Or, si le contrat passé avec l'opérateur principal l'a été en délégation de service public, les contrats passés avec les opérateurs secondaires l'ont été en marché public. Le cas de Besançon incrémente donc de 1 le nombre de DSP et de 2 le nombre de MP recensés, alors que les kilomètres produits dans le cadre du contrat de DSP sont infiniment plus importants que ceux produits dans le cadre des contrats de MP.

Cette hypothèse doit toutefois être relativisée par le fait que le nombre de réseaux ayant « déclaré » plusieurs opérateurs reste faible.

Ce sont les petits réseaux qui recourent majoritairement à la procédure de marché public



Il apparaît très nettement sur le graphe ci-dessus que la procédure de marché public est utilisée majoritairement par les petits et moyens réseaux. En 2005, près de 60 % des contrats en cours de validité dans les réseaux de moins de 20 000 habitants ont été passés à l'issue d'une procédure de marché public. Cette proportion est encore presque de 30 % dans les réseaux de 20 à 50 000 habitants. Au-dessus de 50 000 habitants, la part des marchés publics est toujours inférieure à 20 %.

Bien entendu, des exceptions existent : c'est le cas par exemple du réseau de Clermont-Ferrand, exploité en marché public.

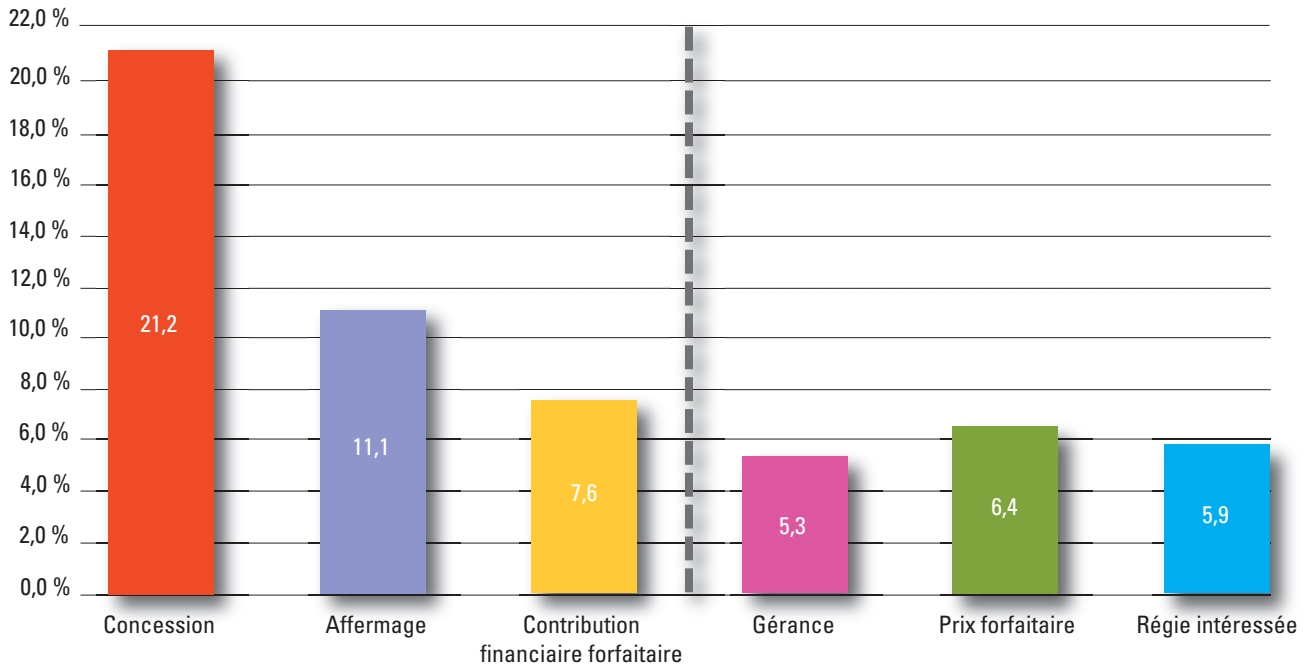
L'important ici est de noter que le recours au marché public semble correspondre à des situations où le risque commercial est difficile à appréhender et, de ce fait, plus délicat à déléguer :

- création de réseau (cette situation concerne aujourd'hui les agglomérations petites ou moyennes) ;
- création d'un nouveau service appelé à peser fortement sur l'équilibre général du réseau (mise en service d'un TCSP par exemple – voir Clermont-Ferrand).

Mais, au-delà du recours (plus ou moins ambigu) à l'une ou l'autre des procédures possibles, c'est au choix de déléguer qu'il faut revenir et au « niveau » de cette délégalation, tel qu'il se traduit (normalement) dans le type de contrat retenu.

Plus la délégation est forte, plus le contrat est long

Durée initiale du contrat (valeur moyenne par type de contrat en 2005)

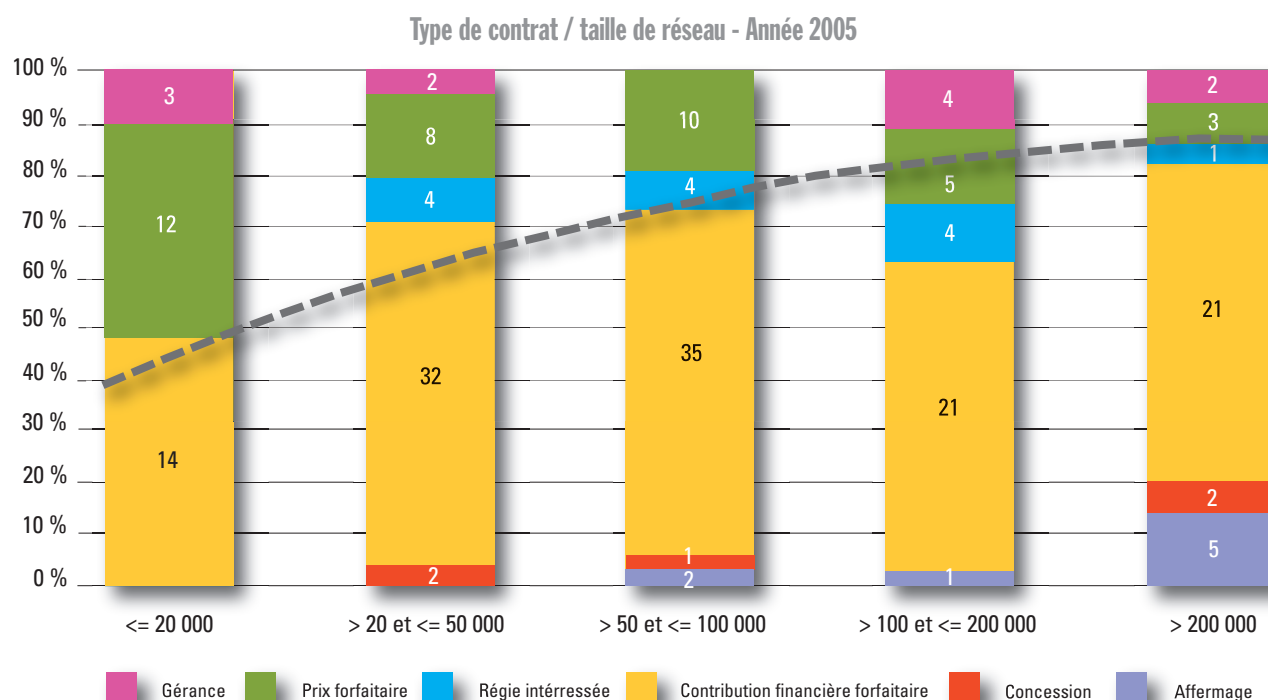


Le graphe ci-dessus parle de lui-même.

Les contrats à « faible délégation » ont une durée moyenne de l'ordre de six ans.

Parmi les contrats à « forte délégation », les plus longs sont évidemment les contrats de concession, pour lesquels l'investissement nécessaire à la réalisation d'infrastructures (ex : TCSP) est délégué à un partenaire privé, souvent en charge (mais ce n'est pas une obligation) de l'exploitation du service.

Les contrats à délégation faible concernent les réseaux les plus petits



Les contrats de gérance sont assez également répartis entre les petits et les grands réseaux. C'est la part des contrats de gestion à prix forfaitaire qui permet de caractériser comme « plutôt faible » la délégation dans les petits réseaux, quand on la compare à la délégation dans les grands réseaux.

La part des contrats de gestion à prix forfaitaire varie en effet entre 15 et 20 % pour les réseaux de plus de 20 000 habitants alors qu'elle est de l'ordre de 40 % dans la catégorie des réseaux de moins de 20 000 habitants (là encore, une exception notable pour Bordeaux).

Ce constat rejoint d'ailleurs de manière tout à fait cohérente celui fait précédemment sur le recours plus important à la procédure de marché public dans les petits réseaux.

La part des contrats de gestion à contribution financière forfaitaire est toujours supérieure à 50 % dans les réseaux de plus de 20 000 habitants.

Dans le cas des réseaux moyens (20 à 100 000 habitants), où la part des contrats CFF avoisine les 70 %, on peut penser que les AO délèguent fortement à leur opérateur la gestion du service, faute de moyens propres : le transport est un dossier parmi d'autres ; on ne peut lui affecter que des moyens limités.

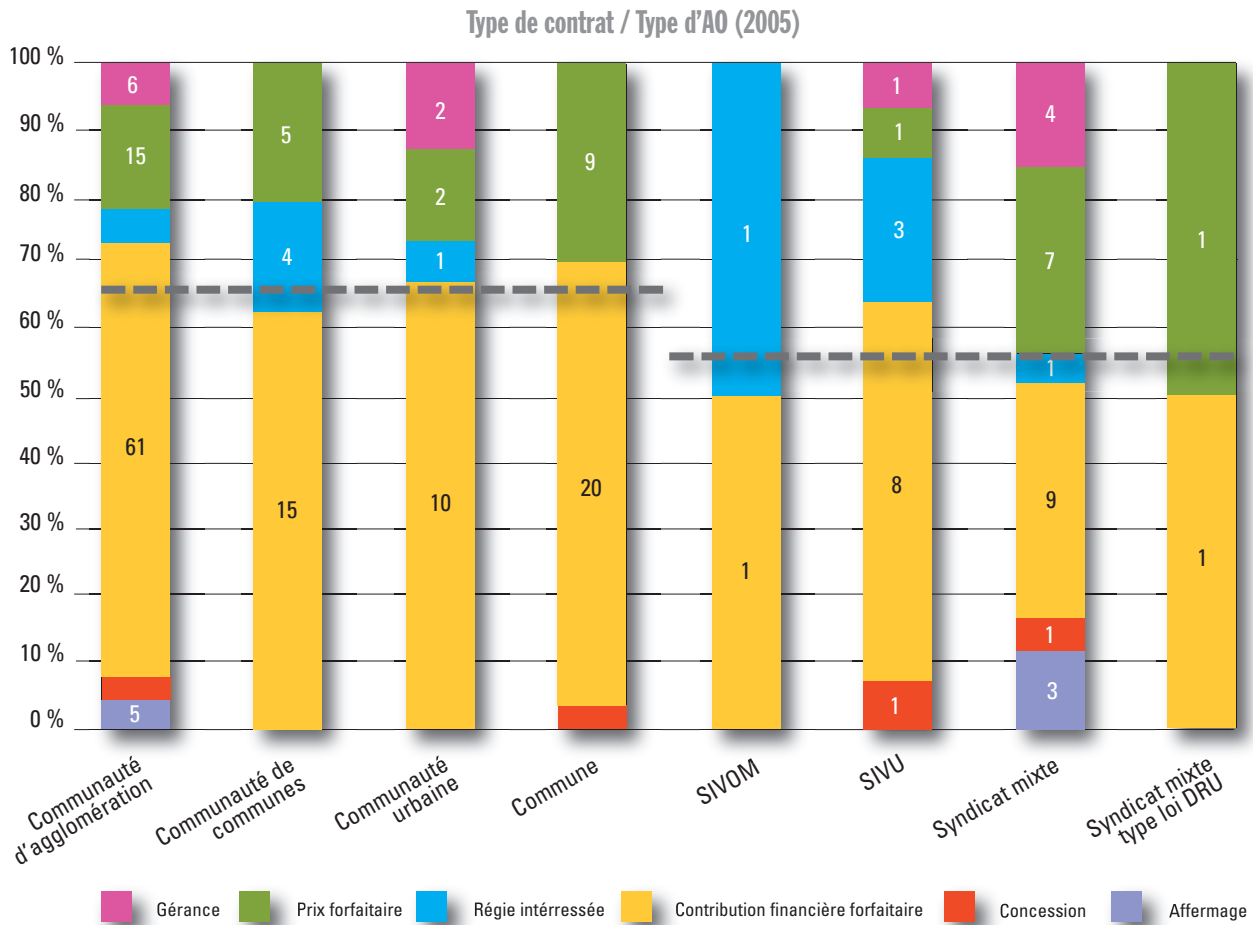
Dans le cas des grands réseaux (plus de 100 000 habitants), on peut penser que les AO délèguent fortement à leur opérateur la gestion du service, compte tenu de

la complexité de cette gestion : le transport public dans les grands réseaux (avec TCSP éventuellement) est une chose compliquée – des professionnels spécialisés sont prêts à tout prendre en charge.

Le cas de Marseille et celui, plus récent, de Toulouse constituent cependant des exceptions notoires à cette règle. Au-delà de ces explications possibles, il faut bien sûr prendre en compte également le poids de l'histoire dans les réseaux.

Le cas des réseaux de moins de 20 000 habitants mérite d'être analysé et suivi avec une attention particulière. On peut en effet observer, dans cette catégorie de réseaux, un quasi-équilibre entre les deux grandes options qui s'offrent aux autorités organisatrices pour gérer leur service public de transport de voyageurs. Environ 40 % d'entre elles recourent à la procédure de marché public pour mettre en place principalement des contrats de gestion à prix forfaitaire. Environ 60 % d'entre elles recourent à la procédure de délégation de service public pour mettre en place des contrats à contribution financière forfaitaire. Dans toutes les autres catégories de taille de réseau, la délégation de service public s'impose nettement. Cette relative résistance des petits réseaux à une tendance générale à la délégation forte des risques à l'exploitant est peut-être à rapprocher d'une tradition de gestion directe encore lisible dans les petits réseaux urbains français, mais cette hypothèse demande à être vérifiée.

Les communautés (urbaine, d'agglomération, de communes) délèguent fortement, les communes et les syndicats mixtes moins



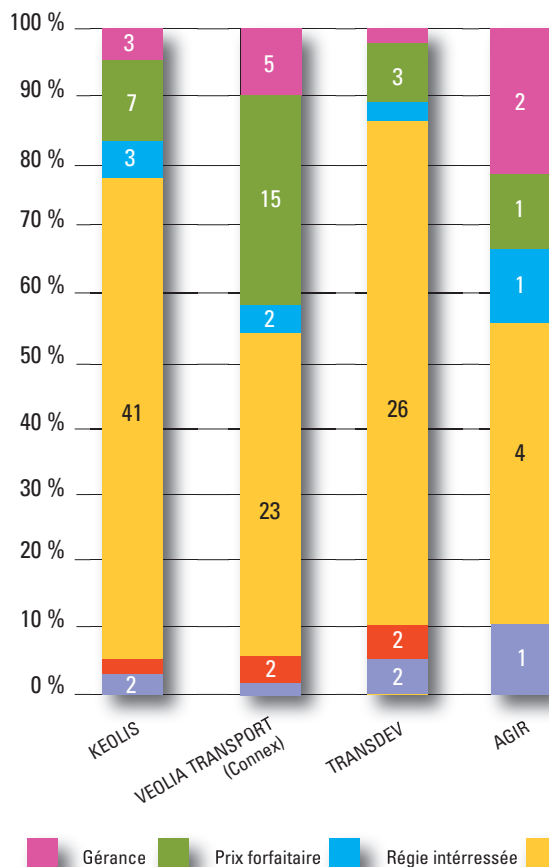
Lorsque des structures *ad hoc* (SIVU, Syndicat Mixte) ont été créées pour l'exploitation du service public de transport urbain, il apparaît que le recours aux contrats de gestion à délégation forte (contribution financière forfaitaire, affermage et concession) est un peu moins important que dans les autres cas.

Les communautés d'agglomération, par exemple, pour lesquelles la compétence transport est une compétence parmi d'autres, mais une compétence obligatoire, recourent très majoritairement (à plus de 70 %) à ce type de contrats, ce qui tendrait à montrer que, moins la compétence est « voulue », plus la délégation est forte.

Les SIVOM, qui ont quasiment disparu du paysage institutionnel en matière d'organisation des transports urbains, et les syndicats mixtes SRU, pour l'instant très peu développés, ne peuvent faire l'objet ici d'une analyse statistique pertinente.

Keolis et Transdev sont positionnés plutôt sur la délégation forte, Veolia Transport et Agir un peu moins

Type de contrat / Rattachement à un groupe



Les réseaux exploités par le groupe Keolis le sont majoritairement à travers des contrats de gestion à contribution financière forfaitaire (41 sur 57).

Dans les quarante-huit réseaux exploités par le groupe Veolia Transport, la part des contrats de gestion à prix forfaitaire (15 contre 23 contributions financières forfaitaires) est relativement plus importante. Les contrats de gérance restent minoritaires (5).

Un seul des trente-cinq réseaux du groupe Transdev est exploité à travers un contrat de gérance. À la philosophie de la gérance (l'AO garde un contrôle fort sur la gestion du service), se substitue probablement ici le recours aux Sociétés d'économie mixte (SEM). Tout en déléguant fortement (26 réseaux en contribution financière forfaitaire), l'AO reste partie prenante de la gestion du réseau puisqu'elle est en principe actionnaire majoritaire de la SEM.

Conclusion

Les quelques analyses qui précèdent montrent que la gestion déléguée, très majoritaire dans les réseaux urbains de province en France en 2005, recouvre une grande diversité de situations et, surtout, est travaillée par des évolutions qui n'ont pas atteint leur terme. Ces évolutions méritent d'être analysées plus avant et suivies : quel choix de délégation, quel type de contrat, quel type de procédure pour quel projet, pour quelle politique de transport public ?

Pour en savoir plus :

www.certu.fr
 Contacts au Certu : Thierry GOUIN, chef du groupe « organisation et évaluation des réseaux »,
 thierry.gouin@equipement.gouv.fr
 Secrétariat du Département Mobilité et Transports, mob.certu@equipement.gouv.fr

Ont contribué
 à la réalisation
 de cette fiche :
 Thierry Gouin,
 Lila Kéchi et
 Jean-Pierre Allain
 au Certu.

© 2007 Certu
 La reproduction totale
 du document
 est libre de droits.
 En cas de reproduction
 partielle, l'accord
 préalable du Certu
 devra être demandé.
 Mise en page :
 Cete Lyon