

RAPPORT DE PRESENTATION

DU CHOIX DE MODE DE GESTION

IIItrans
missions
Conseil en mobilité engagé(e)



1. PRESENTATION

1.1. CONTEXTE GENERAL

L'article L. 1411-4 du CGCT prévoit que « *les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.* »

C'est à ce titre qu'est présenté ce rapport au Conseil communautaire.

1.2. PERIMETRE CONCERNE

Sur la base dans un premier temps d'un groupement d'autorités concédantes puis d'un transfert de compétence, le périmètre est celui du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) Alsace Centrale, regroupant, en 2024, 4 intercommunalités, constitué au total de 52 communes pour près de 80 000 habitants sur un territoire d'environ 566 km².

Le service en question est constitué d'un réseau non urbain.

1.3. PRESENTATION DU RESEAU NON URBAIN ACTUEL

L'organisation du réseau TIS actuel est structuré en lignes diamétrales traversant le centre-ville de Sélestat.

Le réseau dispose d'un maillage fin des communes en périphérie de Sélestat et du centre-ville de Sélestat.

Le réseau régulier dessert les différents pôles des communes de Sélestat, Muttersholtz, Ebersheim, Châtenois, Baldenheim, Mussig, Scherwiller, Kintzheim et Orschwiller, avec environ 350 arrêts, desservis par les lignes suivantes :

- 2 lignes structurantes (A, B)
- 1 ligne complémentaire (C)

Un réseau qui évolue :

- Transformation du transport à la demande en ligne régulière (ligne C) sur les communes de Mussig, Baldenheim, Kintzheim et Orschwiller, en heure de pointe.

Ces lignes régulières urbaines sont complétées par un système de TAD en rabattement sur les terminus de lignes régulières. Il permet une desserte des communes de Dieffenthal, La Vancelle, Kientzville et Ebersmunster.

Le fonctionnement du TAD et TPMP est le suivant : réservation au plus tard la veille du déplacement à 17h30 si déplacement le matin, ou au plus tard à 11h30 le jour même, si déplacement prévu pour l'après-midi, accessible avec la tarification urbaine.

Pour assurer le transport scolaire, 8 lignes ont été mises en place au sein du réseau SCOTIS. Ce réseau fonctionne en complément du réseau régulier.

2. COMPARAISON DES MODES DE GESTION

Afin d'exploiter au mieux ces lignes de bus, La communauté de communes détermine librement le mode de gestion et d'exploitation de ce service public, qui peut être :

- soit une gestion directe ;
- soit une gestion externalisée, confiée à une personne publique ou privée dans le cadre d'un marché public ou d'une concession.

En qualité d'autorité organisatrice, la communauté de communes poursuit trois principaux objectifs :

- la qualité du service rendu aux usagers ;
- la maîtrise des coûts d'exploitation ;
- la bonne gestion du patrimoine attaché au service public de transport.

Les avantages et inconvénients des différents modes de gestion étudiés doivent être appréciés au regard d'une analyse multicritères, exposée ci-après.

2.1. LA GESTION DIRECTE PAR LA COMMUNAUTE

La Communauté peut choisir d'assurer elle-même la gestion du service de transports par bus.

On parle alors d'une exploitation « en régie ».

2.1.1. LIGNES URBAINES ET INTERURBAINES REGULIERES

Dans toutes les formes de régie, la collectivité assure, en principe, le fonctionnement du service avec ses propres moyens et ses propres agents.

La régie peut prendre plusieurs formes selon leur degré d'autonomie vis à vis de la collectivité:

- *régie autonome* : la régie dispose d'une « autonomie financière » avec création d'un budget annexe pour gérer le service ;
- *régie personnalisée* : création d'un organe distinct, avec son propre conseil d'administration et son propre budget. L'établissement est lié à la Communauté par une convention d'objectifs.

2.1.2. BILAN AVANTAGES / INCONVENIENTS

a) Critères techniques et de compétences

Le mode de gestion en régie nécessiterait, pour la Communauté, la création d'une direction opérationnelle, dont les recrutements devraient couvrir tous les métiers nécessaires à l'exploitation d'une telle activité. Gérer directement le personnel d'exploitation lui imposerait de maîtriser l'ensemble des aspects sociaux, très importants dans la gestion d'un réseau de transports publics : gestion du personnel, négociations salariales, formation, management, etc. De telles évolutions de la fonction ne semblent pas envisageables à court terme.

En l'espèce, compte tenu de ses spécificités techniques, il apparaît préférable que la gestion et l'exploitation du service de transports réguliers de voyageurs par bus soient confiées à un prestataire externe présentant notamment des garanties professionnelles dans le domaine considéré et une expertise spécifique à ce métier, afin de rendre le meilleur service possible aux voyageurs. Cette expertise est également intéressante pour susciter des propositions plus innovantes, tant sur le contenu de l'offre que sur les conditions de sa réalisation.

b) Critères de partage de la responsabilité

L'ensemble des risques, techniques et financiers, liés à l'exploitation resteraient à la Communauté, qui serait ainsi responsable des dommages causés par le service, de la continuité du service et du personnel.

c) Critères économiques

Ce mode de gestion permet à la collectivité de disposer d'une totale visibilité sur la gestion et les contraintes financières du service public. Néanmoins, il n'est pas prouvé qu'une exploitation en régie serait moins coûteuse qu'une exploitation externalisée. Si la régie permet d'éviter les exigences de rentabilité des opérateurs tiers, ceux-ci ont des possibilités de mutualisation à l'échelle nationale voire internationale (R&D, ...) au contraire de la Communauté. Une gestion privée est par ailleurs susceptible d'offrir des leviers d'action plus importants, notamment en matière de management et d'organisation du travail, permettant d'assurer une meilleure efficacité du service rendu. Par ailleurs, la gestion en régie occasionnerait un coût d'entrée non négligeable, en particulier pour la mise en place de l'organisation.

Enfin, la Communauté supporterait l'intégralité du risque financier (industriel et commercial), ce qui signifie que les différents aléas (évolution de la fréquentation des réseaux, évolution des performances d'exploitation, risque social ...) seraient directement répercutés sur son budget.

⇒ La gestion en régie n'apparaît ainsi pas adaptée à l'exploitation des lignes considérées.

2.2. LA GESTION EXTERNALISEE

La Communauté a également la possibilité de confier l'exploitation du service de transport de bus à un opérateur tiers. Cette contractualisation peut prendre la forme d'un marché public de prestation de services ou d'une concession de service public. Ces deux modes de gestion se différencient par l'étendue des missions confiées à l'opérateur au sein d'un même contrat, le niveau de risques transférés et la procédure de dévolution du contrat.

2.2.1. PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION EXTERNALISEES

a) Le marché public de services

Un marché public est un contrat administratif conclu à titre onéreux par un acheteur avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services. Ces prestations concernent l'exploitation du service, ainsi que l'entretien et la maintenance des biens qui lui sont mis à disposition, contre une rémunération fixe, assortie le cas échéant d'un intéressement en fonction d'indicateurs de performance, qui reste toutefois marginal.

Ce contrat doit être conclu conformément au Code de la commande publique. L'allotissement des contrats prévalant, il ne semble ainsi pas possible, au regard de la complexité technique limitée de la réalisation des investissements envisageables, de conclure un marché de prestation de services qui confierait à la fois l'exploitation du service et la conception/réalisation des biens nécessaires à l'exploitation d'un service de bus.

b) La concession de service

La concession de service public consiste à confier, par la voie d'un contrat de concession, l'exécution d'un service public à un opérateur économique tiers. Le Code de la commande publique précise les règles de passation (publicité et mise en concurrence), lesquelles diffèrent de celles des marchés publics.

Dans la concession de service public, les risques liés à l'exploitation du service sont transférés à l'opérateur économique tiers, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. Ce type de contrat traduit le principe d'une plus forte exposition aux aléas par rapport à un marché public, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

La durée de la concession est déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire. Les contrats de concession comportent une durée relativement longue pour permettre l'amortissement des biens.

2.2.2. BILAN AVANTAGES/ INCONVENIENTS

a) Critères techniques et de compétences

Le marché public et la concession permettent de faire intervenir des opérateurs tiers ayant les compétences et le matériel nécessaire à l'exploitation du service.

Contrairement au marché, une concession permet de confier la réalisation et le financement d'investissements à l'opérateur exploitant, ce qui limite les risques d'interface entre la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation.

Il est à noter que la procédure de négociation est plus encadrée en marché public.

b) Critères de partage de la responsabilité

En cas de délégation du service, l'autorité délégante reste responsable du service. Cette responsabilité implique qu'elle en conserve la maîtrise, notamment par le biais d'un contrôle rigoureux de l'activité fournie par le délégataire.

Mais le service est géré aux risques et périls de l'exploitant.

Cette gestion externalisée permet, de manière plus importante que dans le cas d'une régie et/ou d'un marché public, de transférer les risques contentieux, d'exploitation et financier au cocontractant.

c) Critères économiques

Les modes de gestion délégués (marché ou concession) permettent de transférer le risque industriel, c'est-à-dire les risques de dérives des coûts d'exploitation, à l'exploitant qui est responsabilisé sur un forfait de charge contractualisé.

Le risque commercial, c'est-à-dire lié à l'évolution de la fréquentation et de la fraude sur le réseau peut être transféré à l'opérateur lorsqu'il est fait usage d'un mode concessif, plus qu'en marché public. Ainsi, pour des services présentant un risque commercial faible, c'est à dire des services où le poids des recettes usagers sur le total des coûts n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, le marché public est la forme de contractualisation la plus adaptée. A l'inverse, le recours à une concession correspond à une situation où l'exploitant doit assumer une part non négligeable des aléas du marché (en l'espèce, la fréquentation du réseau et le taux de fraude).

Par ailleurs, que ce soit en marché public ou en concession, il est possible de fixer des objectifs de qualité de service à l'opérateur tiers et d'y adjoindre une rémunération spécifique et/ou des pénalités, afin de mettre en place une réelle incitation financière à délivrer un service de qualité. La concession incite toutefois bien plus l'exploitant à la réussite commerciale du service, c'est la contrepartie du transfert du risque vers l'exploitant : celui-ci est « intéressé » à développer commercialement le service, une part significative de sa rémunération étant fonction de la fréquentation.

2.3. CONCLUSION SUR LE CHOIX DU MODE DE GESTION

La gestion déléguée permet de responsabiliser l'exploitant et est dès lors adaptée lorsque l'activité déléguée revêt à la fois un caractère technique et un caractère commercial forts. La concession s'avère être le mode de gestion le plus approprié.

3. CARACTERISTIQUES DU FUTUR CONTRAT ENVISAGE

3.1. OBJET

Le contrat portera sur la Gestion et l'exploitation des services de transports et de mobilité du sur le périmètre géographique du PETR Alsace Centrale.

Il est envisagé que les soumissionnaires proposent un niveau de service dans le respect d'exigences minimales et d'orientation.

Il est prévu une extension du périmètre d'offre de desserte sur le nouveau périmètre du PETR, en lien avec les lignes interurbaines présentes sur le territoire.

Des évolutions du service sont également prévues avec la mise en place de navettes locales régulières de desserte rurale (fonctionnant en rabattement sur les lignes interurbaines), le renforcement de l'intermodalité et des liaisons interurbaines, la mise en place de systèmes de TAD zonaux sur le territoire du PETR, la mise en place d'un plan de communication et de marketing spécifique sur le territoire et sur la nouvelle identité du réseau et la performance sociale.

3.2. Prise d'effet du contrat

La date prévisionnelle de démarrage de l'exploitation dans le cadre du futur contrat est envisagée le 1^{er} janvier 2025.

3.3. La durée du contrat

Le contrat est d'une durée de 8 ans à compter de la date de démarrage de l'exploitation. La date de démarrage de l'exploitation est précédée d'une période de tuilage permettant de préparer l'exploitation

3.4 Société dédiée

Le candidat aura l'obligation de mettre en place une société dédiée pour permettre une meilleure lisibilité des coûts et recettes du service. Cette société dédiée devra être garantie par ses actionnaires

3.5. Prestations à la charge de l'opérateur

L'opérateur a la charge de l'ensemble des opérations liées à la gestion et à l'exploitation du réseau TIS.

3.6. La rémunération de l'opérateur

L'opérateur est rémunéré par l'Autorité Organisatrice par une contribution forfaitaire, correspondant au montant prévisionnel des charges du contrat, tel que résultant de l'engagement contractuel. La contribution forfaitaire est actualisée chaque année pour tenir compte de l'inflation.

En contrepartie, l'opérateur reverse l'ensemble des recettes issues de l'exploitation du réseau : il s'engage sur un reversement contractuel des recettes même si les recettes réelles de l'exploitation sont inférieures à l'engagement.

3.7 Tarification

La tarification du réseau TIS est décidée par l'Autorité organisatrice, potentiellement sur conseil de son opérateur.

3.8 Parc de véhicules et atelier-dépôt

L'ensemble des véhicules sont mis à disposition par le futur Délégué. Ils pourront être des biens de reprise. Le dépôt est un bien de retour.

3.9 Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante

L'Autorité organisatrice disposera d'un droit de contrôle sur l'exercice par le concessionnaire de sa mission : ainsi, pour satisfaire aux exigences des articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique, le concessionnaire devra remettre chaque année au concédant un compte-rendu technique, un compte-rendu financier, un rapport comportant l'ensemble des éléments nécessaires à l'appréciation par le concédant de la qualité du service ainsi que de son évolution, ainsi qu'un compte d'exploitation. Par ailleurs, le concédant disposera du droit de contrôle sur pièces, aux fins de vérification des renseignements donnés par le délégataire dans les documents énumérés ci-dessus.

Le concessionnaire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à l'Autorité organisatrice. Il précisera la liste des indicateurs de suivi de la performance du service.

3.10. Pénalités et sanctions

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect des obligations contractuelles par l'opérateur.

Par ailleurs, l'autorité organisatrice disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la convention si un motif d'intérêt général le justifiait.