

Séance du 14 avril 2021

Rapport n° 20210414-089

**Délégation de service public pour l'exploitation
des lignes de bus desservant l'Est Parisien et
la Brie Francilienne**

**CHOIX DU MODE DE GESTION ET RAPPORT DEFINISSANT
LES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS DEVANT
ETRE ASSUREES PAR LE DELEGATAIRE**

Article L. 1411-4 du CGCT

Présentation

1.1. Contexte général

L'exploitation des lignes de bus en grande couronne ainsi que certaines lignes de petite couronne en dehors des lignes RATP est confiée historiquement à des opérateurs privés, au travers de contrats conclus de gré à gré.

Le règlement (CE) n°1370/2007 dit « règlement OSP » redéfinit les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transports peuvent intervenir dans le secteur des transports publics de voyageurs. Le principe d'une mise en concurrence préalable et équitable est désormais posé. La mise en œuvre généralisée de procédures concurrentielles représente une transformation importante tant pour Île-de-France Mobilités que pour le secteur (900 M€ de chiffre d'affaires annuel pour les réseaux de grande couronne). En effet, les quelques 140 contrats actuels doivent être regroupés en une quarantaine de contrats, pour prendre en compte les bassins de vie actuels ainsi que les nouveaux périmètres intercommunaux.

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. »*

Le choix du mode de gestion pour l'exploitation des lignes de bus desservant l'Est Parisien et la Brie Francilienne et le rapport l'accompagnant ont été présentés au Conseil d'Île-de-France Mobilités le 8 juillet 2020. Après instruction complémentaire, il est apparu pertinent de revoir le périmètre des lignes attachées à ce lot pour y intégrer des lignes actuellement exploitées par la RATP sur le département de Seine-et-Marne, en limite de son périmètre historique. En effet les lignes concernées, exploitées depuis le centre bus de Bussy Saint-Martin (77), desservent le même territoire, notamment en matière de gares de rabattement.

C'est à ce titre qu'est présenté ce nouveau rapport au Conseil d'Île-de-France Mobilités.

1.2. Périmètre concerné

Le futur contrat portera sur l'exploitation de lignes de bus desservant principalement le territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est (Clichy-sous-Bois, Coubron, Gagny, Livry-Gargan, Le Raincy, Montfermeil, Noisy-le-Grand et Vaujours) de la Communauté d'Agglomération Paris Vallée de la Marne (Brou-sur-Chantereine, Champs-sur-Marne, Chelles, Courtry, Emerainville, Lognes, Noisiel, Pontault-Combault, Roissy-en-Brie, Torcy, Vaires-sur-Marne) et les communes de la Queue-en-Brie, du Plessis-Tréville et de Villiers-sur-Marne.

Ces lignes représentent environ 15 millions de kilomètres commerciaux par an pour une fréquentation de l'ordre de près de 33 millions de validations en 2019.

2. Comparaison des modes de gestion

Afin d'exploiter au mieux ces lignes de bus, Île-de-France Mobilités détermine librement le mode de gestion et d'exploitation de ce service public, qui peut être :

- soit une gestion directe par Île-de-France Mobilités,
- 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, Île-de-France Mobilités 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 Île-de-France Mobilités

Île-de-France Mobilités peut choisir d'assurer elle-même la gestion du service de transports par tramway et bus. On parle alors d'une exploitation « en régie ».

2.1.1. Présentation des différents types de régie

Dans toutes les formes de régie, la personne publique 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 personne publique à laquelle elle est rattachée :

- régie autonome : la régie dispose d'une « autonomie financière » avec création d'un budget annexe pour gérer le service ;
- régie personnalisée : création d'une personne morale distincte, avec son propre conseil d'administration et son propre budget. L'établissement est lié à Île-de-France Mobilités par une convention d'objectifs.

2.1.2. Bilan avantages / inconvénients

a) Critères techniques et de compétences

Le mode de gestion en régie nécessiterait, pour Île-de-France Mobilités, 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 d'Île-de-France Mobilités 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 et tramway 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 charge d'Île-de-France Mobilités. Île-de-France Mobilités serait ainsi responsable des dommages causés par le service, de la continuité du service et du personnel.

c) Critères économiques

Le mode de gestion en régie permet à la personne publique 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 d'Île-de-France-Mobilités. 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, Île-de-France Mobilités 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 externalisée

Île-de-France Mobilités a également la possibilité de confier l'exploitation du service de transport de bus et de tramway 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 d'exploitation transférés à l'opérateur, et la procédure de dévolution du contrat.

2.2.1. Présentation des différents modes de gestion externalisés

a) Le marché public de services

Un marché public est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au Code de la commande publique (CPP), « avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent » (article L.1111-1 du CPP). Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services (article L.1111-4 du CPP). Le cas échéant, ces prestations concernent l'exploitation du service, ainsi que l'entretien et la maintenance des biens mis à disposition de l'opérateur, contre une rémunération le plus souvent matérialisée par un prix versé par l'acheteur, assortie, le cas échéant, d'un intéressement en fonction d'indicateurs de performance, qui reste toutefois marginal.

Ce contrat doit être conclu conformément aux dispositions du Code de la commande publique.

b) La concession de service

L'article L. 1121-1 du CPP définit la concession comme « un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix ».

Le même article précise que : « La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

Lorsque ce contrat a pour objet la gestion d'un service public, il est qualifié de contrat de « délégation de service public » ; il est alors également soumis aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatives aux délégations de service public, applicables aux établissements publics des collectivités territoriales.

Ainsi, 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 en principe déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire (article L.3114-7 du CPP) et une durée supérieure à 5 ans doit être justifiée par des considérations d'amortissement (article R.3114-2). Le règlement communautaire 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit quant à lui que « *la durée des contrats de service public est limitée et ne dépasse pas dix ans pour les services d'autobus et d'autocar et quinze ans pour les services de transport de voyageurs par chemin de fer ou autres modes ferroviaires. La durée des contrats de service public portant sur plusieurs modes de transport est limitée à quinze ans si les transports par chemin de fer ou autres modes ferroviaires représentent plus de 50 % de la valeur des services en question* », sauf cas particuliers (article 4.3 et suivants).

La délégation de service public ou concession de service public peut se décliner en plusieurs types, notamment :

- *la régie intéressée* : la collectivité confie l'exploitation des ouvrages (et le cas échéant le financement de ces ouvrages) à un régisseur qui agit pour le compte de la collectivité qui le rémunère avec une part significative d'intéressement aux résultats ;
- *l'affermage* : la collectivité finance et réalise les ouvrages et en confie l'exploitation au fermier moyennant une redevance perçue sur les usagers du service, ou ce droit assorti d'un prix payé par la collectivité ;
- *la concession (au sens strict)* : la collectivité confie au concessionnaire le financement et la réalisation des investissements de premier établissement, et le droit de les

exploiter moyennant une redevance perçue auprès des usagers du service, ou ce droit assorti d'un prix payé par la collectivité.

2.2.2. Bilan avantages / inconvénients

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 nécessaires 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.

Enfin, 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 concession, et notamment de délégation de service public, 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, avec un véritable transfert de risque d'exploitation vers ce dernier.

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

c) Critères économiques

Les modes de gestion externalisés (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. Au regard des analyses techniques et financières réalisées sur les lignes de bus desservant l'Est Parisien et la Brie Francilienne, la concession s'avère être le mode de gestion le plus approprié.

En préalable à cette délibération et conformément au CGCT, Île-de-France Mobilités a consulté le 8 avril 2021, pour avis, la Commission Consultative des Services Publics Locaux qui a rendu un avis favorable.

Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, il est donc proposé au Conseil :

- **d'approuver le principe d'une concession de service public des lignes de bus desservant l'Est du territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et la Communauté d'Agglomération Paris Vallée de la Marne ;**
- **d'autoriser le Directeur général à lancer la procédure de passation et notamment l'avis de concession en vue de recueillir des candidatures ;**
- **d'autoriser le Directeur Général à indemniser les candidats non retenus dans les termes qui seront fixés par le Règlement de la consultation.**

3. Caractéristiques du contrat envisagé pour l'exploitation des lignes de bus desservant l'Est Parisien et la Brie Francilienne

3.1. Objet

Le contrat aura pour objet l'exploitation des lignes desservant l'Est Parisien et la brie Francilienne.

L'exploitation du réseau s'appuiera sur cinq centres opérationnels bus situés à Bussy-Saint-Martin, Chelles, Coubron et Pontault-Combault.

Le contrat mettra en outre à la charge de l'opérateur l'étude et la mise en œuvre d'améliorations de l'offre.

3.2. 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.

3.3. Prise d'effet du contrat

La date prévisionnelle de démarrage de l'exploitation dans le cadre du futur contrat est envisagée le 01/01/2024. Les lignes exploitées aujourd'hui par la RATP seraient exploitées dans le cadre de cette concession à partir du 01/01/2025.

3.4. La durée du contrat

Compte tenu des missions confiées, le contrat aura une durée comprise entre 4 et 8 ans : la durée exacte du contrat sera déterminée en fonction du volume d'investissements mis à la

charge du délégataire et des échéances de mise en concurrence d'autres lignes sur ce territoire.

3.5. Prestations à la charge de l'opérateur

Les prestations confiées à l'opérateur comprennent principalement :

- la réalisation de l'ensemble de l'offre de transport telle qu'elle est définie par Île-de-France Mobilités, en atteignant les objectifs qui lui sont assignés, notamment en termes de qualité de service ;
- l'analyse au fil de l'eau des besoins de mobilités du territoire et de l'efficience de l'offre en vigueur et l'élaboration de scénarios d'amélioration de l'offre ;
- la fourniture de solutions temporaires de remisage et de maintenance en tant que de besoin ;
- la gestion de l'ensemble du personnel nécessaire à l'exercice de ses missions ;
- la gestion du bon état de fonctionnement des biens mis à sa disposition et notamment les opérations d'entretien et de maintenance ;
- la gestion d'un ou plusieurs locaux parcs à vélos ;
- le cas échéant, la gestion de gares routières. ;
- l'aménagement du centre opérationnel bus de Pontault-Combault et sa conversion au bio-GNV.

3.6. La rémunération de l'opérateur

La rémunération de l'opérateur couvrira les charges contractuellement négociées et comprendra notamment trois parts :

- une part variable liée aux validations de titres de transports sur le réseau. En l'espèce, une évaluation financière préalable a mis en lumière le fait que le niveau de fréquentation et le taux de fraude conditionnent une part substantielle de l'économie du contrat ;
- une part variable liée aux résultats de qualité de service : cette part est sensiblement renforcée par rapport aux contrats actuels, afin d'inciter l'opérateur à augmenter la qualité du service rendu¹ ;
- une part forfaitaire.

Conformément à la réglementation européenne, la rémunération versée à l'opérateur prendra en compte un bénéfice raisonnable.

En outre, une indemnisation sera versée aux candidats non retenus. Le principe et le montant de cette indemnisation sera mentionné dans le Règlement de la consultation.

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

Île-de-France Mobilités 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

¹ Le nouveau contrat sera par ailleurs l'occasion pour Île-de-France Mobilités de récupérer une plus grande maîtrise du calcul des indicateurs de qualité.

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 Île-de-France Mobilités. Il précisera la liste des indicateurs de suivi de la performance du service.

3.8. Pénalités et sanctions

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

Par ailleurs, Île-de-France-Mobilités 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.

3.9. Reprise de personnel

Île-de-France Mobilités sera attentive, dans son champ de compétences, aux conditions de reprise de personnel entre l'opérateur sortant et le nouveau concessionnaire.

En particulier, la procédure devra respecter le cadre légal défini dans l'article 158 de la loi 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités portant sur le transfert des contrats de travail des salariés de la RATP.