

Communauté de communes Yvetot Normandie (CCYN)

## Rapport sur le mode de gestion du service de transport public



# SOMMAIRE

<b>1 PREAMBULE .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 RAPPEL DU CONTEXTE .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 OBJET DU RAPPORT.....</b>	<b>4</b>
<b>2 RAPPEL DES ENJEUX DU SERVICE ET DU ROLE DE L'AUTORITE ORGANISATRICE .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 LE ROLE DE L'AUTORITE ORGANISATRICE .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2 LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS .....</b>	<b>6</b>
<b>3 PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1 7</b>	
<b>3.2 DETERMINATION DES MODES DE GESTION A ECARTER ET A ETUDIER .....</b>	<b>7</b>
<b>3.3 PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES .....</b>	<b>8</b>
<b>4 LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION.....</b>	<b>12</b>
<b>5 ANALYSE DES MODES DE GESTION.....</b>	<b>14</b>
<b>5.1 CRITERE « RISQUES &amp; RESPONSABILITE » .....</b>	<b>14</b>
<b>5.2 CRITERE « TECHNIQUES &amp; COMPETENCES » .....</b>	<b>14</b>
<b>5.3 CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC ».....</b>	<b>15</b>
<b>5.4 CRITERE « FINANCIER – QUALITE &amp; PRIX ».....</b>	<b>16</b>
<b>5.5 CRITERE « GESTION DU PERSONNEL » .....</b>	<b>17</b>
<b>6 SYNTHESE DE L'ANALYSE DES MODES DE GESTION.....</b>	<b>18</b>
<b>7 CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS .....</b>	<b>20</b>
<b>7.1 LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT.....</b>	<b>20</b>
<b>7.2 DECISION CONCERNANT LES MODES DE GESTION .....</b>	<b>22</b>

## 1 PREAMBULE

### 1.1 RAPPEL DU CONTEXTE

La Communauté de Communes d'Yvetot Normandie (CCYN), créée en janvier 2002, regroupe aujourd'hui 19 communes et 27 000 habitants.

La CCYN est devenue Autorité Organisatrice de la Mobilité (AOM) à compter du 1er juillet 2021 sur le ressort territorial.

Cette prise de compétence a entraîné le transfert des services réguliers de transport public urbain de personnes organisés par la Ville d'Yvetot, dénommés le service de transport urbain « Vikibus ».

La CCYN est titulaire de deux contrats anciennement conclus par la ville d'Yvetot :

- ◆ L'accord-cadre de prestations de conduite des bus passé avec Hangard Autocars, marché de prestations de services arrivant à échéance le 31 décembre 2024,
- ◆ La convention de desserte de la commune de Ste Marie des Champs.

La CCYN a confié la gestion du service de transport Vikibus à la ville d'Yvetot par voie de convention, prévoyant la mise à disposition de personnels.

La mise à disposition de personnels par la Ville arrive à échéance le 31 décembre 2023 pour des raisons d'organisation interne de la Ville. Les missions seront temporairement reprises par la CCYN.

La CCYN doit délibérer sur le choix du mode de gestion à mettre en œuvre à l'échéance du marché actuel, au regard des enjeux de gestion du service et des orientations à venir.

#### Le réseau de transport actuel :

En 2019, le réseau de transport *Vikibus* englobe les services suivants :

- ◆ Les lignes régulières 1 et 2 et
- ◆ La navette marché

#### Les caractéristiques financières du service

Selon les données 2019, les recettes réelles de fonctionnement dégagées étaient de 485 k€ et les charges réelles de fonctionnement de 363 k€.

Les recettes liées à la fréquentation représentent 6,88% du total des charges de fonctionnement. Le versement mobilité perçu par la CCYN permet de couvrir l'ensemble des charges dégagées par l'exploitation.

Les fréquentations sont en baisse par rapport au niveau enregistré en 2019.

#### Les réflexions en cours sur le territoire en matière de politique des mobilités :

La CCYN souhaite restructurer le réseau afin d'améliorer le service à la population et afin d'augmenter son attractivité.

Un Plan de Mobilité Simplifié (PDMS) est en cours d'étude au sein de la CCYN pour définir les priorités d'actions dans le domaine de la mobilité. Ce PDMS prévoit la restructuration du réseau régulier et la mise en place d'un service de transport à la demande afin de proposer une offre alternative à la voiture individuelle.

## 1.2 OBJET DU RAPPORT

La communauté de communes Yvetot Normandie doit choisir le mode de gestion le plus adapté pour exploiter le service de transport public englobant les transports urbains et le service de transport à la demande.

**Le présent rapport constitue donc le rapport sur le mode de gestion de ce réseau.**

- ◆ Le code général des collectivités territoriale (article L.1411-4 du CGCT) impose de motiver le choix du mode de gestion dans l'hypothèse où la Collectivité opte pour une gestion déléguée.  
Conformément à cet article, la Collectivité devra ainsi se prononcer sur le principe de la délégation du service public de transport sur son réseau.
- ◆ En préalable à cette délibération, la Collectivité est tenue de consulter le Comité Technique (CT) (art. 33 loi 84-53 du 26 janvier 1984), quand la décision comporte des conséquences sur les conditions de gestion des personnels de la Collectivité.

Par ailleurs, le Conseil de la Concurrence, dans son avis n° 00A12 du 31 mai 2000, recommande aux Collectivités de procéder à une analyse comparative des modes de gestion possibles avant de délibérer sur le mode retenu.

**Un rapport doit ainsi être établi sur la base duquel les élus de la Communauté de communes Yvetot Normandie devront se prononcer sur le principe de la délégation et, si ce principe est retenu, sur les principales caractéristiques du service.**

Ce rapport a pour objet de :

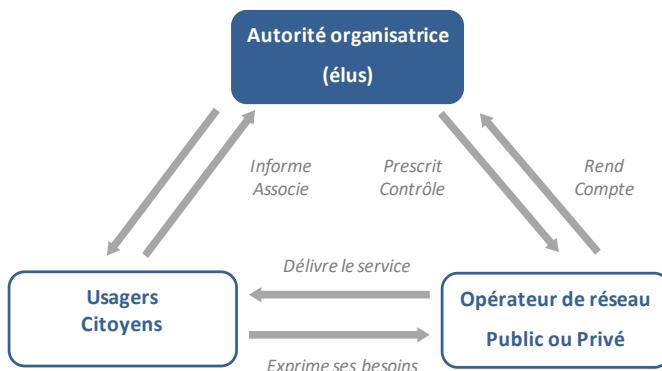
- ◆ **Rappeler les caractéristiques actuelles du service dont la délégation est envisagée ;**
- ◆ **Rappeler les caractéristiques des différents modes de gestion possibles ;**
- ◆ **Présenter les critères de choix entre les différents modes de gestion et établir un comparatif de ces différents modes de gestion au regard de ces critères ;**
- ◆ **Proposer le mode de gestion optimal pour la CCYN et les modalités de sa mise en œuvre.**

## 2 RAPPEL DES ENJEUX DU SERVICE ET DU ROLE DE L'AUTORITE ORGANISATRICE

### 2.1 LE ROLE DE L'AUTORITE ORGANISATRICE

L'expression « **Autorité Organisatrice** » apparaît en France dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Cette notion a été précisée, toujours dans le secteur des transports, par la loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs comme : « *toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique* ».

L'organisation d'un service public industriel et commercial peut ainsi être représentée selon un triptyque :



**L'autorité organisatrice est chargée d'assurer la direction stratégique du service**, qui se décline par :

- ◆ La définition de l'objet du service (périmètre, objectifs, niveau de qualité exigé, etc...) ;
- ◆ La définition des principes d'organisation et de fonctionnement du service ;
- ◆ La détermination des rapports à l'usager ;
- ◆ La fixation des tarifs ;
- ◆ Le contrôle du respect de ces dimensions.

**La fonction de l'opérateur gestionnaire du service comprend pour sa part la gestion opérationnelle du service en vue d'assurer quotidiennement :**

- ◆ La continuité du service ;
- ◆ L'atteinte des objectifs fixés par la maîtrise d'ouvrage ;
- ◆ La qualité du service ...

**Quel que soit le mode de gestion retenu, l'autorité organisatrice (la Communauté de communes Yvetot Normandie) a toujours un rôle de contrôle, même en cas d'externalisation du service auprès d'un opérateur, que ce dernier soit public ou privé. Toutefois, le « degré » de contrôle va justement varier selon le mode de gestion mis en place.**

## 2.2 LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

Le principe premier est celui de la **liberté de choix du mode de gestion des services publics** comme l'expose l'article L.1 du Code de la Commande Publique : « *Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique* ».

Le Code de la Commande Publique (CCP) affirme donc clairement la liberté pour les acheteurs et les autorités concédantes de choisir « *pour répondre à leurs besoins* » d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique.

Il s'agit là de la consécration par le législateur d'une **jurisprudence administrative ancienne et abondante en la matière** (CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, req. n°97476 ; CE, 27 novembre 2002, *SICAE*, req. n°246764).

Ce principe de libre choix du mode de gestion ne s'entend pas seulement comme une liberté reconnue à un moment donné et sur un périmètre intégral, mais implique que le choix librement opéré puisse être tout aussi librement **réversible** et ne porter que sur une partie du périmètre du service (CE, 27 janvier 2011, *Commune de Ramatuelle*, req. n°338285).

### 3 PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

#### 3.1

#### 3.2 DETERMINATION DES MODES DE GESTION A ECARTER ET A ETUDIER

##### Les différents modes de gestion possibles en théorie

Les modes de gestion envisageables pour la gestion d'un service public de transport de voyageurs se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

- ◆ **Gestion en régie** (et ses déclinaisons) : plus ou moins concentrée par les services de la Communauté de communes (régie à simple autonomie financière dite « régie autonome » ou régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée ») ;
- ◆ **Autres formes de gestion** : à travers une structure partenariale soumise au droit privé à laquelle participera la Communauté de communes, en lien avec le secteur public ou privé (Société Publique Locale (SPL), une Société d'Economie Mixte (SEM)).
- ◆ **Gestion externalisée** : confiée à un tiers contractant à qui l'autorité organisatrice confie une marge de manœuvre plus ou moins grande (concession sous forme de DSP avec ou sans investissement portés par le concessionnaire, marchés publics) ;

L'inscription du choix du mode de gestion est l'objet du présent rapport, qu'il convient de mettre au regard des objectifs fixés en matière de politiques publiques des transports et mobilités et de ses réflexions en cours.

##### Les options retenues

La communauté de communes Yvetot Normandie peut valablement étudier pour l'exploitation du réseau de transport public :

- 1) Poursuite en régie du service (avec possibilité de marchés publics)
- 2) L'externalisation du service dans le cadre d'une SPL à créer
- 3) L'externalisation du service dans le cadre d'une SEM à créer
- 4) L'externalisation du service dans le cadre d'une DSP affermage
- 5) L'externalisation du service dans le cadre d'une DSP concessive

### 3.3 PRÉSENTATION DES OPTIONS POSSIBLES

#### Scénario 1 : la poursuite en régie du service

Dans ce scénario, la communauté de communes Yvetot Normandie conserve une **maîtrise forte de la gestion du service**, l'exploitation étant concentrée par les services de la Communauté de communes, avec la possibilité d'une externalisation partielle de certaines activités via les marchés publics. Elle peut **individualiser la gestion à travers la création d'une régie à autonomie financière** et dotée de la personnalité morale sous forme d'EPIC.

**La communauté de communes Yvetot Normandie porte en direct l'exploitation et son financement** : elle supporte l'intégralité du risque d'exploitation. La gestion en régie suppose donc une **absence de marge**, même si le coût de la régie ne reflète pas toujours la réalité de l'ensemble des charges du service (notamment charges sur les fonctions support).

Les personnels sont de **droit privé** (sauf le directeur et le comptable) avec la reprise des personnels du prestataire actuel de la régie.

Ce mode de gestion peut paradoxalement induire des **difficultés dans la perception des enjeux stratégiques et les enjeux de contrôle**, en raison du manque de recul sur l'exploitation et de la confiance supposée dans l'exploitant. Ce point requiert donc une vigilance particulière.

**L'enjeu principal dans l'hypothèse d'une gestion en régie réside dans la technicité du secteur des transports et la nécessité d'effectuer les recrutements adéquats afin de disposer de compétences pointues nécessaires au renforcement de l'attractivité du réseau.**

#### Scénario 2 : l'externalisation du service, via la création d'une SPL

**L'exploitation du service par le biais d'une Société Publique Locale permet à la collectivité d'externaliser la gestion**, tout en conservant un degré fort de maîtrise du service, à travers la gouvernance de la structure.

La société gère pour le compte de la collectivité les activités confiées, ce qui permet d'externaliser l'exploitation du service à une structure de gestion plus souple (société commerciale) tout en conservant l'intérêt public pour la CCYN : en effet, dans le cadre d'une Société Publique Locale, **les capitaux sont intégralement publics, détenus par les collectivités locales**. Elle permet donc à la collectivité une gestion quasi-directe du service, mais avec la souplesse d'intervention d'une société anonyme.

La SPL se trouve dans une **relation in-house** avec la collectivité : le contrat d'OSP (sous forme affermage ou concessive) est passé **sans publicité ni mise en concurrence**, ce qui permet de raccourcir les délais dans la passation du contrat et d'adapter plus librement les conditions d'exploitation du service au cours de la vie du contrat.

La SPL assume le risque industriel et commercial de l'exploitation du service, toutefois **la communauté de communes Yvetot Normandie assume le risque financier en tant qu'actionnaire majoritaire de la société**. Par ailleurs, selon la forme du contrat, la CCYN porte tout ou partie des investissements du service.

La gestion confiée à une SPL peut, comme la régie, induire des **difficultés dans la perception des enjeux stratégiques et les enjeux de contrôle**, en raison du manque de recul sur l'exploitation et de la confiance supposée dans l'exploitant.

De plus, en l'absence de SPL existante dans le domaine des transports et mobilités sur le territoire, ce scénario implique la **création d'une société ex nihilo**, donc de mobiliser d'autres collectivités à la création, avec des délais inhérents nécessaires d'une part à la négociation initiale avec les autres collectivités et d'autre part à la création d'une société et sa structuration. Enfin, les délais de passation d'un contrat avec une SPL, bien que raccourcis, impliquent également un temps nécessaire à la préparation du contrat et la négociation avec la SPL.

Les personnels de la SPL sont de droit privé : cela implique que tout ou partie des personnels du prestataire actuel soient transférés à la SPL, en application du code du travail avec maintien de personnels de droit privé. Si la collectivité ne porte pas en direct les problématiques de recrutement et de gestion des personnels, la question de la **structuration des compétences de la société et de la capacité de recrutement** constitue un enjeu important dans le cadre d'une SPL.

**L'enjeu principal de cette solution est l'absence de SPL transports existant sur le territoire : ce qui implique de constituer une société ex nihilo, donc d'intéresser d'autres collectivités à la création, avec les délais inhérents nécessaires à la création d'une société et sa structuration.**

**Par ailleurs, de même qu'en régie, la question de la structuration des compétences de la société et de la capacité de recrutement constituera un enjeu important pour le développement et l'attractivité du réseau.**

### Scénario 3 : l'externalisation du service dans le cadre d'une SEM à créer

Tout comme le recours à une SPL, la **création d'une Société d'Economie Mixte** permet à la collectivité **d'externaliser la gestion**, tout en conservant un degré fort de maîtrise du service, à travers la gouvernance de la structure.

La SEM associe des acteurs privés à la structure, avec une **gouvernance publique représentant au maximum 85% du capital social** : la communauté de communes Yvetot Normandie resterait donc actionnaire majoritaire en s'adjoignant l'expertise d'un acteur privé opérant dans le champ des transports.

Dans le cadre d'une SEM, l'exploitation est confiée dans le cadre d'un contrat de DSP (affermage ou concessif), impliquant donc une **procédure de mise en concurrence et le respect du formalisme de la procédure définie au Code de la Commande Publique** : cette mise en concurrence n'empêche pas les opérateurs privés de concourir à la procédure.

La SEM assumerait le risque industriel et commercial de l'exploitation du service dans le cadre du contrat, toutefois **la communauté de communes Yvetot Normandie assume le risque financier en tant qu'actionnaire majoritaire de la société**. Par ailleurs, selon la forme du contrat, elle porte tout ou partie des investissements du service.

Néanmoins, tout comme le scénario de création d'une SPL, **ce scénario implique la création d'une société ex nihilo**, et donc de mobiliser dans un délai restreint *a minima* un opérateur spécialisé en tant actionnaire privé, avec des délais de création de la structure et suivant des délais de passation du contrat.

De même que la SPL, les personnels de la SEM sont de droit privé avec des **problématiques similaires concernant la structuration des compétences** de la société et de la capacité de recrutement par la SEM.

**L'enjeu principal de cette solution est l'absence de SEM transports existant sur le territoire : ce qui implique de constituer une société ex nihilo, donc d'intéresser un actionnaire privé à la création, avec les délais inhérents nécessaires à la création d'une société et sa structuration et de passation d'un contrat dans le cadre d'une procédure formalisée.**

**Par ailleurs, de même qu'en régie, la question de la structuration des compétences de la société et de la capacité de recrutement constituera un enjeu important pour le développement et l'attractivité du réseau.**

#### Scénario 4 : l'externalisation dans le cadre d'une DSP par affermage

La collectivité peut confier la gestion du service à un opérateur privé dans le cadre d'une Délégation de service public, sous forme d'affermage, dans lequel la communauté de communes Yvetot Normandie conserve le portage des investissements.

**Les DSP sont des concessions de service public** au sens du Code de la commande publique.

- Le titulaire du contrat de DSP exploite le service à ses risques et périls : il perçoit les recettes commerciales, une contribution forfaitaire d'exploitation et assume les charges du service. **La contribution versée par la Collectivité est déterminée au préalable, fixée sur la durée du contrat, selon une logique de prix.**
- Le Délégataire se rémunère substantiellement sur les recettes tirées de l'exploitation du service : sa rémunération étant assise sur une assiette variable, le risque commercial lié à l'exploitation du service pèse directement sur l'opérateur, permettant d'intéresser plus fortement ce dernier au rendement et à la qualité globale du service (art. L1121-1 CCP)
- **La collectivité externalise le risque industriel (sur les charges) et commercial (sur les recettes) lié à l'exploitation mais conserve le portage des investissements.**

Par ailleurs, la communauté de communes Yvetot Normandie conserve la maîtrise des orientations à travers les objectifs et prescriptions fixées au contrat ainsi que le **contrôle régulier et continu du Délégataire**, ce qui implique de se doter des moyens en interne pour un suivi attentif du contrat.

**La DSP permet une remise en concurrence périodique** : elle permet à la collectivité de stimuler l'innovation et la recherche d'économies d'échelles par la mise en concurrence des opérateurs. En effet, la durée maximale d'une concession est fixée à **5 années en l'absence d'investissement**, permettant à la collectivité une remise en concurrence régulière pour intégrer ses réflexions sur l'évolution de l'organisation des transports.

Dans le cadre d'une DSP affermage, **le Délégataire peut appliquer une marge sur la gestion du service**, ainsi que certaines charges de structure (frais de siège, R&D...), toutefois il peut également faire bénéficier la collectivité de sa politique d'achats et des économies d'échelle.

**L'enjeu principal de ce scénario est la capacité de contrôle du délégué par la communauté de communes Yvetot Normandie pour s'assurer du respect des objectifs fixés au contrat et donc de disposer de l'information nécessaire et transparente.**

**Toutefois, en s'appuyant sur un opérateur (national) spécialisé dans le secteur des transports, la collectivité peut bénéficier de son expertise et sa force d'innovation, à condition de disposer d'une réelle capacité de négociation lors de la mise en concurrence.**

#### **Scénario 5 : l'externalisation dans le cadre d'une DSP concessive**

La collectivité peut confier la gestion du service à un opérateur privé dans le cadre d'une Délégation de service public, sous forme concessive : le **concessionnaire supporte alors l'intégralité des investissements** prévus au contrat.

**La remise en concurrence est moins fréquente qu'en cas d'affermage** : la durée de la Concession ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté pour l'amortissement des investissements réalisés par le Concessionnaire pour l'exploitation des ouvrages ou services. Pour mémoire, le règlement OSP fixe la **durée maximale des contrats de service public de transport par autocar à 10 ans**. Cette durée peut être allongée jusqu'à 15 ans à certaines conditions (en cas d'investissement exceptionnel dans des infrastructures ou du matériel roulant)

La mise en concurrence au renouvellement de la DSP présente des enjeux importants pour la collectivité pour faire bénéficier la collectivité de la politique d'achats, d'innovation pour la réalisation des investissements.

Toutefois, du point de vue de la **gestion du patrimoine, ce mode de gestion peut présenter des difficultés dans l'interface avec le Délégataire** sur le suivi des investissements réalisés et du patrimoine revenant à la collectivité en fin de contrat, de même que dans le respect des obligations de Gros Entretien et Renouvellement : il peut exister, de ce point de vue, un écart entre les objectifs de gestion du patrimoine à long terme pour la collectivité et ceux du délégué, sur la durée du contrat.

Par ailleurs, le **portage des investissements par le Délégataire implique une rémunération plus importante** :

- Pour intégrer l'amortissement comptable des biens dans l'équilibre économique de la DSP,
- La plupart du temps un niveau de marge plus élevé lié au risque de portage des investissements.
- Pour intégrer également la stratégie d'investissement du Délégataire (recours aux financements bancaires et non sur fonds propres) dont la collectivité est fortement dépendante.

**De même que pour la DSP affermage, l'enjeu principal de cette solution est la capacité de contrôle du délégué par la communauté de communes Yvetot Normandie pour s'assurer du respect des objectifs fixés au contrat, en particulier sur la réalisation du programme d'investissement, donc de disposer de l'information nécessaire et transparente.**

**En s'appuyant sur un opérateur (national) spécialisé dans le secteur des transports, la collectivité peut bénéficier de son expertise et sa force d'innovation**

**La pertinence du portage des investissements par le Concessionnaire reste cependant limitée compte tenu du fait que le parc de véhicules ne sera pas renouvelé en totalité, avec des risques de différences de gestion entre la CCYN et le concessionnaire.**

## 4 LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION

Pour rappel, 5 scénarios sont à envisager pour assurer la continuité de service public de transport sur le périmètre de la CCYN.



Les avantages et inconvénients de chacun des scénarios de gestion seront appréciés au regard des critères suivants :

<b>Risques &amp; Responsabilité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilité de la Collectivité</li> <li>Risques juridiques</li> <li>Risques sanitaires et environnementaux</li> <li>Risques d'exploitation</li> <li>Risques économiques</li> </ul>	<b>Techniques &amp; Compétences</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Complexité de l'exploitation</li> <li>Exigence des usagers</li> <li>Capacité d'intervention</li> <li>Connaissance et compétences disponibles</li> </ul>	<b>Maîtrise du service public</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maîtrise des enjeux stratégiques</li> <li>Capacité de suivi et de contrôle de l'opérateur</li> </ul>	<b>Financier – Qualité &amp; Prix</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Taille critique et économie d'échelle</li> <li>Charges de structures</li> <li>Equilibre économique</li> <li>Contrôle des prix</li> </ul>	<b>Gestion du personnel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilité des compétences</li> <li>Besoin de recrutement</li> <li>Capacité de formation</li> </ul>

Pour chaque critère, une note sur 3 sera attribuée au mode de gestion :



- Le mode de gestion n'est **pas adapté** pour la CCYN
- Le mode de gestion est **peu adapté** pour la CCYN
- Le mode de gestion est **pertinent** pour la CCYN
- Le mode de gestion est **très pertinent** pour la CCYN

#### Précision en cas de recours à un prestataire externe :

La **situation concurrentielle** du secteur joue un rôle déterminant dans le poids que pourront avoir les arguments « techniques » et « financiers ».

C'est seulement à l'issue de la négociation avec les candidats privés (ou publics) que la Communauté de communes sera en mesure d'apprécier si le jeu de la concurrence a pleinement fonctionné ou non.

**Il est rappelé que la Collectivité a la possibilité de renoncer à la procédure avant son terme, pour, le cas échéant, gérer finalement le service en régie** (voir la réponse ministérielle du 18 octobre 1999) **ou envisager le recours à un marché public**

En effet, l'article L 1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales donne à l'Assemblée Délibérante la compétence de se prononcer sur le choix du délégataire et sur le contrat de délégation, mais ne fait pas obligation de conclure un tel contrat.

Une telle possibilité ne met pas la collectivité à l'abri du risque d'un contentieux pour le versement d'indemnités aux candidats qui justifieront de l'engagement de frais ou du gain manqué selon le stade auquel interviendrait une telle décision (ce qui ne serait pas anodin financièrement).

Il est rappelé par ailleurs que la **décision finale** revient au **Conseil Communautaire**.

## 5 ANALYSE DES MODES DE GESTION



### 5.1 CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE »

- Les risques et responsabilités s'apprécient avant tout du point de vue du portage du risque lié à l'exploitation : **risque industriel (sur les charges) et commercial (sur les recettes)** ; mais également des risques pénaux pouvant être supportés par la Collectivité.

Risques et responsabilités		Note
Régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>La collectivité est en <b>première ligne</b> tant pour la responsabilité d'exploitation et économique que pour le risque pénal</li> </ul>	1/3
SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>L'opérateur assume la responsabilité d'exploitation</b> mais la collectivité n'est pas totalement dégagée du risque pénal</li> </ul>	1/3
SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>La collectivité est associée aux risques relatifs à la société en tant qu'<b>actionnaire majoritaire</b></li> </ul>	1/3
DSP affermage	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>L'opérateur assume la responsabilité d'exploitation</b> mais la collectivité n'est pas totalement dégagée du risque pénal</li> </ul>	2/3
DSP concessive	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>L'opérateur assume la responsabilité d'exploitation</b> mais la collectivité n'est pas totalement dégagée du risque pénal</li> </ul>	2/3



### 5.2 CRITERE « TECHNIQUES & COMPETENCES »

- La **complexité de l'exploitation d'un service de transport de voyageurs**, les **exigences accrues des usagers et les enjeux de sécurité**, rendent nécessaires la mise en œuvre de **moyens de plus en plus importants**, tant en matière d'expertises qu'en terme de dimensionnement de l'offre.
- En outre, les **enjeux de formation** et de maîtrise de l'**entretien du matériel** sont primordiaux pour assurer le bon fonctionnement des services.

Technique et compétences		Note
Régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>La régie doit <b>acquérir les expertises</b> utiles à la gestion du réseau</li> <li>Certaines de ces expertises ne sont pas utiles à temps plein pourtant doivent être pourvues, avec un <b>risque de manque d'attractivité</b> du réseau pour les compétences les plus rares.</li> <li>Nécessité d'organiser la <b>formation des agents</b>.</li> </ul>	1/3
SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tout comme la régie, la SPL à constituer doit acquérir les expertises utiles à la gestion du réseau avec la difficulté de <b>recrutement</b> pour certaines compétences métiers spécialisées au regard de la capacité d'attractivité du réseau.</li> </ul>	1/3
SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessité d'acquérir les expertises utiles et de <b>constituer les moyens propres à la SEM</b> avec les enjeux de recrutements associés, même si la SEM pourrait <b>s'appuyer sur l'expertise métier</b> et le cas échéant des compétences techniques de l'opérateur privé actionnaire de la société.</li> </ul>	2/3

DSP affermage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le titulaire s'appuie sur des groupes nationaux ou internationaux et leurs <b>ressources et outils</b>.</li> </ul>	3/3
DSP concessive	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il mobilise une <b>politique d'innovation</b> ainsi que de <b>recherche et développement</b>.</li> </ul>	3/3



### 5.3 CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC »

- La maîtrise du service public présente un enjeu fort pour la collectivité pour assurer le **respect des objectifs de politiques publiques** qu'elle se fixe, via le contrôle d'un opérateur externe ou le contrôle externe.
- Il s'agit également pour la collectivité de disposer d'une **vision claire du patrimoine** utilisé dans le cadre du service, de sa valeur et des besoins de renouvellement pour assurer la qualité et la continuité de service.

Maîtrise du service public		Note
Régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adaptabilité du dispositif</li> <li><b>Contrôle in-house</b> et accès immédiat à l'information</li> <li>Mais <b>difficultés de l'auto-contrôle</b></li> </ul>	2/3
SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adaptabilité du dispositif</li> <li><b>Contrôle in-house</b> et accès immédiat à l'information</li> <li>Mais difficultés de l'auto-contrôle avec <b>risque d'absence de contrôle de la collectivité</b> en tant qu'émanation de la collectivité.</li> </ul>	1/3
SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risque de <b>rigidité</b> dans l'adaptabilité du contrat</li> <li>Normalement <b>accès transparent à l'information</b> en tant qu'actionnaire de la société</li> <li><b>Risque d'absence de contrôle de la collectivité</b> en tant qu'émanation de la collectivité.</li> </ul>	1/3
DSP Affermage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risque de <b>rigidité</b> dans l'adaptabilité du contrat</li> <li>Pouvoir de contrôle rendu possible par la loi et le contrat</li> <li>Nécessité de <b>disposer de moyens en interne</b> pour le bon contrôle de l'opérateur</li> <li>Des difficultés liées à <b>l'asymétrie d'information</b></li> </ul>	2/3
DSP Concessive	<ul style="list-style-type: none"> <li>En sus des points évoqués en DSP affermage, un <b>risque lié à la maîtrise du patrimoine et de la politique d'investissements pour la communauté de communes Yvetot Normandie</b> (suivi des amortissements et VNC, état des matériels)</li> <li><b>Risque lié au renouvellement partiel de la flotte</b> et des politiques de gestion différencierées</li> <li><b>Une durée de contrat allongée</b> du fait des investissements portés par le Délégataire, donc un engagement sur un plus long terme pour la communauté de communes Yvetot Normandie.</li> </ul>	1/3



## 5.4 CRITERE « FINANCIER – QUALITE & PRIX »

- ◆ Les enjeux financiers pour la collectivité impliquent de pouvoir disposer d'une part d'une **vision à long terme des engagements financiers** qu'elle aura et d'autre part de pouvoir **maitriser sur la durée les charges nettes** d'exploitation du service.
- ◆ Le critère financier implique également pour la communauté de communes Yvetot Normandie de pouvoir bénéficier du meilleur service au meilleur coût, et donc de la **capacité à réaliser des économies d'échelles dans l'exploitation**, mais aussi de réaliser les **choix d'investissements optimaux** du point de vue de sa structure financière.

Financier, qualité et prix		Note
Régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de marge</b> mais un <b>risque de dérive</b> des coûts</li> <li>• Adaptabilité des moyens aux objectifs mais <b>difficultés de l'auto-exigence</b></li> </ul>	2/3
SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En cas de recettes insuffisantes ou de dépenses supplémentaires, <b>la contribution de la Collectivité doit s'adapter (logique de coût)</b></li> </ul>	2/3
SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat aux <b>risques et périls de l'opérateur</b>, tant du point de vue du risque commercial que du risque d'exploitation,</li> <li>• <b>Difficultés potentielles de l'auto-exigence</b> en tant qu'actionnaire de la société : la Collectivité peut venir abonder au capital social en cas de difficultés financières de la SEM.</li> </ul>	1/3
DSP affermage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat aux <b>risques et périls de l'opérateur</b>, tant du point de vue du risque commercial que du risque d'exploitation</li> <li>• Le concessionnaire applique une <b>marge au prix</b> mais peut faire bénéficier la collectivité de sa politique d'achats (économies d'échelle)</li> <li>• La contribution de la Collectivité est fixée (dans une certaine limite) : <b>logique de prix</b></li> </ul>	3/3
DSP concessive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat aux <b>risques et périls de l'opérateur</b>, tant du point de vue du risque commercial que du risque d'exploitation</li> <li>• La contribution de la Collectivité est fixée (dans une certaine limite) : <b>logique de prix</b></li> <li>• <b>Une marge aux prix pouvant être supérieure compte tenu du risque de portage des investissements,</b></li> <li>• Le coût des investissements réalisés est <i>in fine</i> supérieur compte tenu de la <b>rémunération des capitaux engagés par la société</b>.</li> <li>• Pas ou peu d'avantage comparatif du fait du <b>faible nombre de véhicules à renouveler à court terme</b> et de la capacité d'achats des véhicules par la communauté de communes Yvetot Normandie</li> </ul>	2/3



## 5.5 CRITERE « GESTION DU PERSONNEL »

- ◆ Les problématiques de gestion du personnel sont importantes dans la gestion d'un tel service : compte tenu des difficultés de recrutement, il est important de pouvoir mettre en place une **politique de gestion RH attractive** afin d'attirer les profils adéquats.
- ◆ Les enjeux se posent également du point de vue de l'**organisation et des risques sociaux** liés au changement d'un mode de gestion.

Gestion du personnel		Note
Régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personnel de droit privé</b></li> <li>• Mais <b>exposition de la Collectivité aux risques RH</b> (absentéisme...)</li> <li>• <b>Risques sociaux</b> liés au transfert des personnels du délégataire à la CCYN</li> <li>• <b>Enjeux de recrutements importants</b> et difficulté potentielle pour offrir des parcours de carrière satisfaisants aux agents</li> </ul>	1/3
SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personnel de la SPL</b>, de droit privé.</li> <li>• <b>Enjeux de recrutements importants : risques sociaux</b> liés au transfert du délégataire à la SPL</li> <li>• <b>Difficulté potentielle pour offrir des parcours de carrière</b> satisfaisants</li> </ul>	1/3
SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personnel de la société</b>, de droit privé</li> <li>• <b>Enjeux de recrutements importants</b></li> <li>• <b>Possibilité d'offre des parcours de carrière</b> via l'opérateur actionnaire de la SEM</li> </ul>	2/3
DSP Affermage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personnel de l'opérateur</b></li> <li>• <b>Gestion externalisée</b> du personnel : la collectivité n'est pas confrontée au risque RH</li> </ul>	3/3
DSP Concessive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parcours de carrière facilités</b> à l'échelle de l'opérateur</li> </ul>	3/3

## 6 SYNTHESE DE L'ANALYSE DES MODES DE GESTION

	Régie	SPL	SEM	Affermage	Concession
<b>Risques &amp; Responsabilité</b>	1	1	1	2	2
<b>Techniques &amp; Compétences</b>	1	1	2	3	3
<b>Maîtrise du service public</b>	2	1	1	2	1
<b>Financier – Qualité &amp; Prix</b>	2	2	1	3	2
<b>Gestion du personnel</b>	1	1	2	3	3
<b>Total</b>	<b>7/15</b>	<b>6/15</b>	<b>7/15</b>	<b>13/15</b>	<b>11/15</b>

Comme l'illustre le tableau, le choix du mode de gestion relève d'arbitrage entre une multiplicité de critères, au regard du contexte spécifique de la Communauté de communes Yvetot Normandie.

En synthèse, la forme de la DSP affermage présenterait un avantage comparatif au regard des autres modes de gestion :

- ◆ Concernant la politique d'investissement, **le nombre de véhicules à renouveler sur le contrat reste faible**, sans réel avantage comparatif à le confier au délégataire au regard de la structuration des services au sein de la communauté de communes Yvetot Normandie.
- ◆ **Imposer le portage de l'ensemble des investissements au Délégataire limiterait le nombre de candidats** et donnerait un « avantage comparatif » aux grands groupes. Toutefois, cette dissymétrie se poserait moins si la collectivité décidait de confier seulement certains investissements au Délégataire (notamment tout ce qui concerne les systèmes embarqués).

- ◆ Du point de vue de la gestion du patrimoine, les investissements sur des véhicules portés par le Délégataire impliquerait de fait **une gestion différenciée du patrimoine entre le Délégataire et la Collectivité, avec un risque sur la gestion et le suivi des immobilisations à charge du Délégataire.**
- ◆ Un risque également lié à la **temporalité différente** entre la politique d'acquisition et de maintenance du Délégataire (sur la durée du contrat) et celle de la collectivité (au-delà du contrat, à plus long terme)
- ◆ Enfin, la **DSP affermage permet d'imposer une durée de DSP plus courte (6 ans)**, plus compatible avec les attentes de la CCYN.

Les autres scénarios sont moins pertinents :

- ◆ **La régie** paraît peu adaptée : elle expose la communauté de communes Yvetot Normandie sur un métier qu'elle ne maîtrise pas dans sa gestion fine, au regard des enjeux de recrutement actuels très importants. La structuration d'une régie implique un choix difficilement réversible, peu compatible avec les réflexions en cours sur le territoire.
- ◆ **Les scénarios SPL ou SEM** apparaissent également peu adaptés et maintiennent certains risques sur la communauté de communes Yvetot Normandie, notamment au regard du risque financier. Il faut également intégrer la difficulté de créer une société ex nihilo, sans bénéfice réel sur les autres critères autre qu'une gestion quasi-directe du service.
- ◆ **Le scénario DSP concessive** est un mode de gestion cohérent pour l'exploitation du service, mais qui ne présente pas de réel avantage comparatif compte tenu du prévisionnel d'investissement à porter pour la Communauté de communes et des risques que cela représenterait du point de vue de la gestion du patrimoine.

**Il est donc proposé de lancer une procédure concession sous forme d'affermage pour l'exploitation du service public de transport sur le périmètre de la communauté de communes, intégrant les services de transport urbain de voyageurs, et de transport à la demande.**

**Dans le cadre d'un tel contrat, la Collectivité portera donc les investissements sur les matériels roulants, mais pourra confier au délégataire la réalisation de petits investissements, notamment sur les matériels embarqués.**

## 7 CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

### 7.1 LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CONTRAT

#### Objet du contrat

La délégation aura pour objet l'exploitation du service de transports (lignes régulières et TAD) sur l'ensemble du périmètre de la communauté de communes Yvetot Normandie.

#### Procédure de dévolution du contrat

La procédure mise en œuvre est celle d'une délégation de service public au titre des articles L. 1121-3 du code de la commande publique et L.1411-1 du code général des collectivités territoriales.

Le choix du mode de gestion est adopté sur la base du présent rapport, après avis du comité technique

La CCYN procédera dans la foulée à une publication d'un avis d'appel à candidature.

Les candidats dont la candidature aura été acceptée verront leur offre analysée par la commission de délégation de service public (CDSP) de la CCYN.

Le Président de la CCYN engagera le cas échéant une négociation avec les candidats, sur proposition de la CDSP.

Après analyse des offres finales, le Président de la CCYN proposera l'un des candidats au conseil communautaire. Si ce dernier valide le choix proposé, le contrat sera notifié et signé.

#### Calendrier prévisionnel

Septembre 2023 :	Consultation Commission mobilité / CST / comité des partenaires / Bureau communautaire
21 septembre 2023 :	Délibération sur le choix du mode de gestion,
Octobre 2023 – septembre 2024 :	Procédure d'attribution du contrat
Octobre 2024 :	Choix du titulaire du contrat
Octobre - décembre 2024 :	Mise en œuvre de la transition
1 <sup>er</sup> janvier 2025 :	Mise en œuvre du nouveau contrat

#### La propriété du matériel roulant

La Collectivité portera les investissements sur les matériels roulants, mais pourra confier au délégataire la réalisation de petits investissements, notamment sur les matériels embarqués ou une partie des véhicules.

#### La durée

Aux termes de l'article L. 3114-7 du CCP, la durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire. Il est proposé dans le

cadre du futur contrat, de fixer la durée de la délégation de service public à 6 ans, en l'absence d'investissements structurants portés par le Délégataire.

En effet, comme mentionné précédemment le délégataire pourrait porter les petits investissements notamment sur les matériels embarqués ou un nombre limité des véhicules.

### **Le régime des responsabilités**

Le Concessionnaire gère le service à ses risques et périls. Il est responsable de l'exploitation, de la performance et de la continuité du service.

Le concessionnaire aura l'obligation de couvrir ses responsabilités par la souscription d'une ou plusieurs polices d'assurance de responsabilité civile, de dommages aux biens et/ou à l'environnement.

### **Les conditions financières d'exploitation du service**

Le Délégataire assurera l'exploitation du service à ses risques et périls financiers : cette situation implique le transfert d'un risque lié à l'exploitation du service, impliquant une réelle exposition aux aléas du marché. Les recettes d'exploitation seront composées notamment des recettes perçues auprès des usagers.

Il bénéficiera par ailleurs d'une compensation des obligations de service public qui lui sont assignées.

### **Personnel**

Le personnel sera repris au terme du contrat actuel par le futur exploitant, en application de l'article L.1224-1 du Code du travail, dans les conditions fixées par la réglementation et la jurisprudence.

Le délégataire devra donc reprendre le personnel du prestataire sortant et assurer la formation et la gestion de ces personnels.

### **Les obligations du délégataire**

Le Délégataire devra assurer :

- ◆ La conformité des véhicules aux exigences du cahier des charges de la concession
- ◆ Le bon fonctionnement quotidien des liaisons et en particulier le respect des horaires et des fréquences ainsi que la qualité du service
- ◆ La sécurité à bord des véhicules et lors de l'embarquement et du débarquement des passagers
- ◆ L'édition et la vente des titres de transport et le fonctionnement des équipements de billettique ;
- ◆ La gestion des personnels et leur formation
- ◆ L'entretien et la maintenance des véhicules, et de l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation du service,
- ◆ Le reporting des conditions d'exploitation
- ◆ Un conseil stratégique sur l'adaptation du service.

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

Le Délégataire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte de la Communauté de communes. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à la Collectivité de manière à renforcer le pouvoir de contrôle de la collectivité.

Le contrat veillera à diversifier les clauses de contrôle et de coordination entre délégant et délégataire.

### **Pénalités et sanctions**

Le Déléataire devra satisfaire aux obligations définies et détaillées dans la convention de délégation de service public concernant notamment la production de ses comptes et des indicateurs de la qualité du service rendu aux usagers.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au Déléataire, les informations que le Déléataire tiendra à la disposition de la Collectivité, les modalités de leur transmission et les moyens de contrôle effectifs dont elle pourra faire usage pour vérifier la bonne exécution du contrat et la qualité du service.

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect de ses obligations contractuelles par le délétaire.

La Collectivité pourra exercer, le cas échéant, son pouvoir de sanction et résilier le contrat dans les conditions qui seront fixées dans la convention de délégation de service public. Notamment l'autorité concédante disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la concession si un motif d'intérêt général le justifiait.

## 7.2 DECISION CONCERNANT LES MODES DE GESTION

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le service public de transport sur le périmètre de la Communauté de communes d'Yvetot Normandie,

**Le Président vous propose :**

**Un contrat de concession sous forme d'une délégation de service public pour l'exploitation du service de transport urbain de voyageurs et les services de transport à la demande pour une durée de 6 ans.**

\*\*\*

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du Concessionnaire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (DCE) et seront définis précisément au cours de la procédure de concession dans le cadre défini par les articles L.1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités territoriales.

**Le Conseil Communautaire est appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation, puis une nouvelle fois à l'issue de la procédure de mise en concurrence, à la demande du Président, à la fois sur le choix du candidat retenu et sur le projet de contrat finalisé.**