

[ CONTRACTUALISATION ]

## Comment auditer son réseau de transports pour bien préparer l'appel d'offres

par Olivier DARMON, directeur de OLIVIER DARMON CONSULTANTS

*L'évaluation des politiques publiques est un élément capital de la gouvernance d'une collectivité locale. Ainsi, il est indispensable de procéder à intervalles réguliers à un bilan de la politique transport que se fixe une région, un département ou une agglomération. L'échéance des marchés ou des DSP permettant la mise en œuvre des réseaux est le moment privilégié pour réaliser un tel inventaire, car il serait contre-productif de rédiger un nouveau contrat, fixant de nouveaux objectifs et des nouvelles modalités de production d'un réseau, sans savoir si ceux qui ont cours aujourd'hui donnent ou pas satisfaction. Méthode, technicité, et objectivité sont alors les trois ingrédients de base d'une évaluation pertinente et efficace.*

Quasiment toutes les autorités organisatrices de transports sont confrontées, à intervalles réguliers, à l'échéance du contrat qui les unit à leur(s) exploitant(s) de transports. Dès lors qu'elles ont confié leur réseau à un prestataire privé, par le biais d'un marché public ou d'une délégation de service public, les collectivités locales qui ont la charge de définir, de financer et de contrôler la mise en œuvre d'un réseau de transports publics doivent donc, **au moins deux ans à l'avance**, faire le bilan de l'exécution du contrat qui s'achève, afin de préparer au mieux celui qui doit bientôt commencer.

Qu'il s'agisse de réseaux de transports urbains, de lignes régulières départementales ou régionales, de services de transports scolaires, ou de tout autre contrat de transport, ce travail « d'introspection » nécessite à la fois des repères méthodologiques éprouvés, une très bonne objectivité, et une connaissance fine des contextes tech-

nique, juridique et financier de la mise en œuvre des services de transports publics (voir le tableau page suivante).

### → Commencer par l'audit du contrat

La convention de délégation de service public, ou bien les documents contractuels d'un marché public, assortis de leurs annexes techniques et financières, sont les premiers documents à analyser pour investiguer la consistance d'un service de transports publics.

**Il s'agit d'abord d'apprécier le partage des rôles et des responsabilités entre l'autorité organisatrice et l'exploitant**, d'évaluer la réalité des marges de manœuvre et d'adaptation qui sont laissées à ce dernier pour optimiser le service, et d'observer comment la personne publique contrôle et sanctionne (positivement ou négativement) l'utilisation que fait son

exploitant de la liberté qui lui est laissée pour orienter le réseau dans le sens voulu par la collectivité.

### L'analyse juridique des documents contractuels

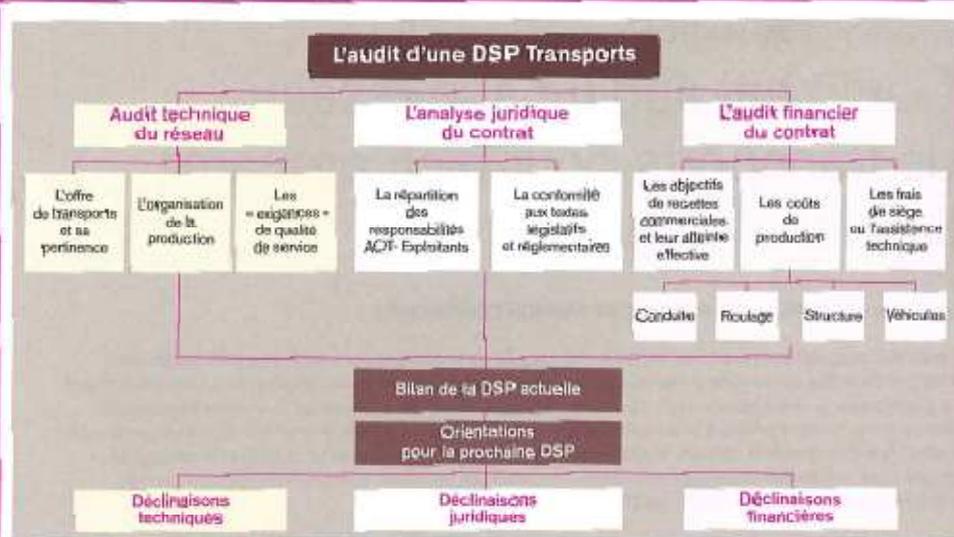
Par la suite, **il est nécessaire de s'assurer de la parfaite conformité des documents contractuels avec les exigences législatives, réglementaires et jurisprudentielles**, qu'elles soient d'origine française ou européenne.

En effet, nous constatons fréquemment que les rédacteurs de contrats datant de plusieurs années ne portaient pas toute l'attention voulue à la vérification que les droits et obligations de chacune des parties étaient compatibles, sur le fond et sur la forme, avec les très nombreux textes qui cadrent de manière contraignante les relations contractuelles entre une personne publique et un prestataire de services.

### SOMMAIRE

- DSP. Comment auditer son réseau de transports pour bien préparer l'appel d'offres
- Veille juridique. Les nouvelles dispositions relatives aux transports publics en matière environnementale
- Agenda
- Offres d'emploi
- Appels d'offres

## BOÎTE À OUTILS



De plus, ces textes évoluant de manière très rapide, certaines pratiques admises hier ne le sont plus aujourd'hui, il est alors nécessaire de réadapter les méthodes de travail qui sous-tendent telle ou telle clause du contrat.

### Un bilan sur la consistance et sur la structure du réseau de transports

L'analyse technique d'un réseau, et notamment de sa productivité, est également un point important d'un audit préalable à un reconventionnement : si une offre de transports avait, dès l'origine du contrat en cours, été conçue de manière parfaitement organisée et structurée (ce qui n'est pas toujours le cas...), il arrive fréquemment que des demandes d'extension de lignes, de fréquence, de plages horaires d'ouverture des services, ou des créations de nouvelles dessertes, aient considérablement renchéri le coût de production d'un réseau donné.

En effet, ces demandes ont pu générer l'obligation d'acheter des véhicules supplémentaires qui se révèlent finalement très peu utilisés, de recruter des conducteurs qui, roulant une ou deux heures par jour, augmentent substantiellement le coût moyen de conduite, ce qui amène très rapidement à des dérives financières très conséquentes.

L'analyse technique doit aussi souvent se centrer sur les critères de qualité de service que l'AOI impose à ses exploitants. Il est bien certain que chacune d'entre elles a un coût que la collectivité n'a pas nécessairement évalué avant de poser son « exigence ».

Et, surtout, certains de ces critères ne présentent que très peu de valeur ajoutée pour la clientèle, et il nous arrive souvent de constater que celle-ci ne se rend même pas compte des efforts qui sont exigés de l'exploitant pour fiabiliser la production de son service.

### Un audit financier exigeant et détaillé

Enfin, et c'est surtout là que le bât blesse, un travail d'audit doit nécessairement investiguer la totalité des coûts de production qui entrent dans les sommes versées par la collectivité aux transporteurs, pour que ceux-ci puissent compenser le déficit d'exploitation que génère nécessairement la production du service.

Doivent donc être en particulier disséqués :

- **le coût d'une heure de conduite**, qui intègre à la fois le salaire des conducteurs, les charges patronales et salariales (qui, contrairement à ce que l'on pense, ne sont pas identiques pour toutes les entreprises...), mais surtout l'ensemble des improductivités

qui viennent alourdir parfois très lourdement ce poste de dépenses.

- **le coût de roulage d'un kilomètre produit**, qui est constitué à la fois de carburant, de maintenances préventive et curative, de pneumatiques, lubrifiants, et autres consommables indispensables à l'exploitation d'un véhicule;

- **le coût de mise à disposition d'un véhicule**, dans lequel on retrouve à la fois son prix d'achat, son prix prévisionnel de revente à la fin du contrat, ces équipements d'accessibilité, de confort, ou d'information voyageurs, et surtout son assurance et le coût du crédit qui a servi à le financer,

- **et enfin le coût de structure**, qui inclut une multitude de paramètres concernant généralement toute l'entreprise (et non pas uniquement le contrat qui est l'objet de l'analyse).

Bien entendu, pour être efficace, l'analyse de ces quatre grands postes de dépenses doit elle-même être décomposée en lignes budgétaires qui doivent être regardées de manière indépendante. Ainsi, dans les coûts de structure, il est nécessaire de décomposer tout ce qui a trait aux bâtiments (dépôts et bureaux), à leurs équipements (mobilier, informatiques, téléphoniques...), au personnel administratif (fiches de poste, salaires annuels chargés, et frais de fonctionnement de chaque service tels les ressources

humaines, la comptabilité, le marketing, les contrôleurs de titres de transport, et bien entendu les cadres de direction). Par expérience, nous savons également que les « frais de siège », ou bien « l'assistance technique », doit particulièrement être auditée, afin de bien vérifier qu'il ne s'agisse pas de marge dissimulée que chaque entreprise locale fait remonter au groupe dont elle dépend ou bien à l'association à laquelle elle adhère.

La collectivité doit alors exiger une liste exhaustive et détaillée de tous les services que cette assistance technique rend à l'entreprise locale, assortie d'un nombre d'heures de travail nécessaire pour le produire, et du coût de l'heure de travail des agents qui s'y attellent. Enfin, si nous travaillons sur une DSP, **l'audit financier ne peut pas être complet sans un travail sur les recettes commerciales** que l'exploitant perçoit et conserve généralement pour lui. Lorsqu'il avait répondu au précédent appel d'offres, le candidat s'était engagé sur le développement du trafic et/ou de la recette commerciale au fur et à mesure de l'évolution de la convention.

Il s'agira à la fois de vérifier que les engagements ont été tenus, de s'assurer que, en cas de succès, l'accroissement du trafic est bien la conséquence du travail du délégataire (et non pas, par exemple, de l'augmentation du prix des carburants...), de comprendre éventuellement pourquoi les objectifs n'ont pas été atteints, et d'observer les conséquences sur l'économie du contrat du succès ou de l'échec de la politique commerciale qui a été menée par le prestataire.

#### **Avoir une vision dynamique de l'évolution du contrat en cours**

Il est bien entendu exclu, dans un tel travail, de se cantonner à une analyse statique d'un réseau à un instant T. Tout au contraire, il est nécessaire d'observer l'évolution de la productivité, des coûts, ou des recettes tout au long de l'exécution du contrat.

Il est en effet fréquent que ceux-ci aient basculé à un instant précis, en raison d'une décision technique ou financière malheureuse, qui a perturbé

l'équilibre toujours fragile permettant à un système de transport de conserver un rapport qualité/prix intéressant.

#### **Une synthèse critique et constructive**

Si l'évaluation d'un contrat de transport donné nécessite des approches multiples, il est bien évident qu'une synthèse doit être opérée et présentée aux élus de la collectivité afin que ceux-ci puissent s'approprier le regard porté par l'auditeur sur l'offre de services proposée à la population et sur la charge financière que celle-ci génère pour la collectivité.

Ils pourront alors rebondir sur ce bilan, pour demander que tel ou tel aspect de la politique actuelle soit confirmé, amplifié, réorienté, ou abandonné pour la prochaine convention à signer. Délaissant les aspects trop techniques, la présentation aux décideurs doit donc avant tout être didactique, et concerner le rapport coût/efficacité de chacun des volets constituant le système de transport. De cela dépendra le succès de cette phase essentielle pour préparer la remise en concurrence à initier dans les mois à venir.

#### **→ Poursuivre la mission par une fixation d'objectifs réalistes pour le prochain contrat**

Notre expérience nous a montré qu'il est illusoire d'attendre d'une seule réunion d'une commission Transports la détermination et la formalisation des axes de travail qui doivent présider à la rédaction d'une nouvelle convention de DSP ou des cahiers des clauses d'un prochain marché.

Les élus sont généralement ni spécialistes ni techniciens de notre matière, et il est donc nécessaire de leur proposer les orientations qui paraissent pertinentes par rapport aux objectifs qu'ils se fixent, et aux possibilités financières qu'ils peuvent réserver à leur réseau de transports.

En premier lieu, les recherches d'optimisation et de productivité doivent à notre sens être suggérées en priorité, car il est quasiment systématique que

nous trouvions, au cours de l'audit, des pistes d'économies qui seront totalement invisibles pour les usagers et complètement indolores pour les finances publiques.

Ceci concerne en premier lieu les « marges cachées » que les exploitants ont constituées au fur et à mesure du déroulement du contrat finissant, et qu'ils ont préféré remonter à leur siège social, ou bien à leur assistance technique, plutôt que d'en faire profiter la collectivité.

Ensuite, **les élus doivent être réinterrogés sur le développement quantitatif et/ou qualitatif de l'offre** qu'ils ont, à un moment donné, appelé de leurs vœux, en leur présentant le coût que celui-ci a généré comparé au bénéfice que les usagers ont pu en retirer. Il arrive alors fréquemment que soient demandées une étude, des enquêtes ou des simulations qui leur permettront de prendre d'autres options que celles initialement travaillées.

Là encore, ce travail doit se faire thème par thème et pas à pas, ce qui ne dispense pas, une fois les principales réorientations arrêtées, d'effectuer un travail de mise en cohérence et de recherches de synergies entre les différents volets envisagés.

Ce n'est que lorsque les différentes composantes du futur réseau de transports ont été étudiées, évaluées techniquement et financièrement, présentées et décidées, que peut commencer le travail de conception et de rédaction du nouveau contrat de transport dans toutes ses composantes techniques, juridiques, et financières. □

#### **OLIVIER DARMON CONSULTANTS**

*est un cabinet spécialisé en transports publics de voyageurs, qui intervient pour le compte d'autorités organisatrices urbaines, départementales et régionales, pour toutes missions techniques, juridiques et financières. Ses principales interventions concernent les audits de contrats, les créations ou les restructurations de réseaux, les tarifications monomodales ou multimodales, et les renouvellements de marchés publics ou de DSP transports ([www.cdc-transports.fr](http://www.cdc-transports.fr))*

## BOÎTE À OUTILS

### > Les pièges à éviter

Le tableau ci-dessous synthétise les principaux pièges que nous avons décelés dans les contrats de transports audités par nos soins, et propose des solutions pour éviter que les difficultés rencontrées ne se perpétuent au-delà des DSP ou marchés actuels.

Point relevé	Constat effectué	Solutions proposées
<b>Aspects techniques</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une AOT avait exigé de son exploitant qu'il achète un système d'aide à l'exploitation sur l'ensemble de son réseau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le réseau connaissait d'importants problèmes de régularité des services, mais ceux-ci ne provenaient pas d'une insuffisance de moyens techniques déployés par l'exploitant pour mettre en œuvre une régulation efficace.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le nouveau contrat de DSP fixe comme objectif à l'exploitant de rechercher les « points noirs » du réseau, et de proposer toute solution d'aménagement permettant de les supprimer.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un contrat de DSP spécifiait que l'exploitant d'un réseau devait obtenir la certification qualité de toutes les lignes « structurantes » d'ici à 2016.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A mi-chemin, trois lignes étant certifiées, une enquête a montré qu'aucun usager ne voyait de différence entre une ligne certifiée et une ligne non certifiée.</li> <li>■ Le trafic des lignes certifiées ne progressait pas plus vite que les autres.</li> <li>■ Mais le coût de la certification a accru la charge financière de la collectivité de 8,8 % en trois ans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le nouveau contrat de transport abandonne toute notion de certification qualité.</li> <li>■ Une étude spécifique a permis la mise en place d'un système partagé AOT/Exploitant d'observation de la qualité déployée sur le terrain.</li> <li>■ Un « contrat de progrès », doublé d'un système d'intéressement, a permis de faire progresser le système.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les élus d'un département avaient demandé, dans un précédent appel d'offres, que les horaires des lignes régulières desservant des gares d'importance régionale soient mis en correspondance avec les trains.</li> <li>■ L'exploitant a donc bouleversé les horaires des lignes considérées, et a créé des courses supplémentaires de manière à ce que chaque TGV ou TER arrivant dans le département trouve des correspondances permettant d'irriguer les pôles secondaires du territoire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La mise en correspondance systématique des autocars et des trains a généré une rigidification de l'exploitation, laquelle a été responsable d'un surcoût de production d'environ 7 %.</li> <li>■ De plus, le fait de modifier les horaires de certains services d'autocars a rompu les habitudes de la clientèle « historique » du réseau (composé en l'occurrence d'une majorité de personnes âgées).</li> <li>■ Le réseau a perdu une partie de son trafic sans pour autant parvenir à capter un nombre équivalent d'usagers en correspondance avec le train.</li> <li>■ Le bilan de cette politique fut que le réseau a coûté plus cher à produire tout en perdant une partie importante de sa clientèle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une étude a été menée ligne par ligne pour déterminer si, dans chaque cas particulier, il était vraiment opportun d'assurer le « graphiquage » des services aux correspondances TER/ou TGV.</li> <li>■ Il est apparu que, sur 30 lignes, une seule ligne devait être coordonnée avec les TGV, et trois avec certains TER nommément désignés.</li> <li>■ Toutes les autres contraintes d'horaires ont été levées, afin que l'exploitant retrouve une certaine capacité d'optimisation.</li> </ul>

Point relevé	Constat effectué	Solutions proposées
<b>Aspects financiers</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une entreprise de transport d'ampleur régionale présentait comme argument commercial le fait qu'elle mutualisait ses dépôts et ses véhicules sur des services de transports scolaires opérés dans plusieurs départements différents.</li> <li>■ Dès lors qu'un bien ou qu'un équipement était utilisé pour plusieurs contrats, l'exploitant en partageait le coût entre les différentes autorités organisatrices qui l'utilisaient.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un audit coordonné mené dans plusieurs départements et A.O. urbaines limitrophes a montré que seul le coût des biens immobiliers était effectivement partagé.</li> <li>■ Par contre, les coûts de conduite étaient « vendus » aux collectivités comme si chaque service était produit par des conducteurs à temps partiel, alors qu'en réalité les hommes étaient réemployés entre les différents contrats.</li> <li>■ L'économie qui en résultait était intégralement conservée par l'exploitant, ce qui lui permettait de dégager une marge bénéficiaire substantielle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tous les transports scolaires et périscolaires qui étaient organisés au sein d'un même bassin de vie ont fait l'objet de conventions entre les différentes autorités organisatrices concernées.</li> <li>■ Les services qui s'enchaînaient ont été remis en appel d'offres par une seule de ces AOT.</li> <li>■ Cette pratique a permis de transférer de l'exploitant vers les collectivités l'économie qui résultait des différents réenchaînements.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une régie de transports avait adhéré à une association qui devait lui prodiguer une assistance technique censée l'aider à résoudre certaines difficultés qui se posaient à elle.</li> <li>■ La régie payait pour cela des cotisations et des frais de missions, qui étaient financièrement supportés par l'autorité organisatrice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'audit a démontré que l'assistance technique n'avait aucune valeur ajoutée, et que les rares études qu'elle avait produites ne faisaient que reprendre les conclusions que l'encadrement de la régie avait déjà lui-même présentées à la collectivité.</li> <li>■ Tout au contraire, les cadres de la régie, qui participaient à des groupes de travail organisés par l'association, apportaient à celle-ci un savoir-faire qu'elle revendait par la suite à d'autres collectivités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Deux solutions ont été étudiées :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suppression de l'adhésion à l'association.</li> <li>- Formalisation stricte et contrôle régulier des travaux d'assistance technique produits par l'association, et des coûts facturés à la régie.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'audit financier d'un exploitant montrait que ses coûts de conduite étaient très largement supérieurs à ceux qui étaient observés dans des réseaux comparables, alors que les salaires des conducteurs étaient proches de ceux qui étaient prévus par la convention collective.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'analyse a montré que, plutôt que de concéder aux représentants syndicaux des augmentations significatives du taux horaire des conducteurs, un exploitant négociait avec eux un accroissement des temps de parcours ou bien des temps de battements aux terminus.</li> <li>■ Le mécanisme financier de la convention avait été conçu de telle manière que les baisses de vitesse commerciale devaient être supportées financièrement par l'autorité organisatrice, puisqu'il était spécifié que le prestataire n'avait aucune responsabilité dans l'accroissement des embarras de circulation qui ralentissait ses véhicules.</li> <li>■ La vitesse commerciale qui servait de référence, d'une part n'était jamais contrôlée, et d'autre part intégrait les temps battements aux terminus.</li> <li>■ En conséquence, le budget public supportait intégralement les concessions qui étaient faites aux syndicats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le mécanisme financier de la nouvelle DSP a été intégralement revu.</li> <li>■ Toute modification sur un graphique d'une ligne est soumise à une validation de l'autorité organisatrice avant sa mise en œuvre.</li> <li>■ Une analyse de temps de parcours est systématiquement réalisée par les services de la collectivité, laquelle a pour objectif de statuer sur l'origine de la dégradation d'une vitesse commerciale.</li> <li>■ Suivant ses conclusions, les coûts de conduite supplémentaire sont pris en charge par la collectivité seule, par l'exploitant seul, ou bien par les deux.</li> <li>■ Par ailleurs, la nouvelle convention inverse la méthode de rémunération de l'exploitant : plus il réussit à être productif concernant les temps de parcours, meilleure est sa rémunération.</li> </ul>