

Flers Agglo

Service public du transport urbain

Rapport modes de gestion | juin 2023 |

VOS CONTACTS

Jean-Baptiste FRIEH
Mathilde DU BESSET

Annexe à la délibération n° 2023-873
du CC n° 18 en date du 28.06.2023

Le Président

Yves GOASDOUE



LOIRÉ - HENOCHSBERG & ASSOCIÉ
Avocats en droit public

Auream
Mobilités Durables

pdr POINT DE REPÈRE
CONSEIL MOBILITÉ ET TRANSPORT

INTRODUCTION.....	3
1 - La gestion directe	4
1.1. La régie autonome	4
1.2. La régie personnalisée	6
2 - Marché Public.....	7
2.1. Caractéristiques principales.....	7
2.2. Enjeux financiers des marchés publics	8
2.3. Allotissement – Marché public global.....	8
3 - Concession.....	9
3.1. Définition.....	9
3.2. Procédure.....	9
3.3. Typologie des contrats de concession.....	10
3.4. Caractéristiques principales.....	11
4 - Analyse comparative	12
5 - Conclusion.....	15
5.1. Synthèse.....	15
5.2. Recommandations	15

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de **mener une étude comparative des modes de gestion et d'exploitation du service de transports publics urbains de personnes** dans le cadre particulier de la Collectivité et de ses attentes et en lien avec la situation observée sur le territoire.

Pour rappel, **les services de transport publics urbains de personnes de Flers Agglo font actuellement l'objet d'une gestion externalisée, dans le cadre d'un contrat de Délégation de Service Public (D.S.P.) de type affermage à contribution financière forfaitaire**. Ce contrat, conclu pour une durée de 6 années avec la société Transdev Normandie, arrive à échéance le 31 août 2024

Il convient encore de rappeler, à titre liminaire que les collectivités publiques choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique (art. L3 du Code de la commande publique).

Trois modes de gestion sont dès lors envisageables pour assurer l'exploitation conjointe des transports urbains de personnes de Flers Agglo : la régie, le marché public et la concession.

1 - La gestion directe

Les modes de gestion directe se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la Collectivité.

Le service public du transport urbain étant un **service public industriel et commercial (SPIC)** en vertu des dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports, la régie simple n'est pas mobilisable et ne sera donc pas envisagée.

Dans cette gradation, on distingue deux modalités pour la gestion d'un SPIC :

- La régie dotée de l'autonomie financière ;
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

1.1. La régie autonome

La régie autonome ou « dotée de l'autonomie financière » est prévue à l'article L. 2221-11 du CGCT et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L.2221-14 et R. 2221-63 à R. 2221-98 du Code Général des collectivités territoriales.

Une régie est dite autonome lorsqu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale.

La création est décidée par délibération de l'assemblée délibérante. La délibération arrête et fixe les statuts et les moyens mis à disposition¹. Elle définit également les règles essentielles de son organisation et de son fonctionnement (règles tarifaires notamment).

Le **contenu des statuts** est limitativement encadré par les articles R.2221-4 et suivants du CGCT.

Ils fixent notamment :

- Le nombre de membres du conseil d'exploitation, qui ne peut être inférieur à trois ;
- Les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis celles d'entre elles n'appartenant pas au Conseil municipal ;
- La durée de fonction des membres ainsi que la durée du mandat du Président et du ou des vice-présidents du Conseil d'exploitation ;
- Les modalités de quorum ;
- Les modalités de renouvellement.

Le comité social territorial (CST) et la CCSPL doivent être consultés avant création. La régie autonome reste sous le contrôle de la Collectivité mais dispose d'organes propres de gestion :

¹ Article R. 2221-1 du CGCT.

- En vertu de l'article R 2221-63 du CGCT, le représentant de la collectivité publique est le représentant légal de la régie dotée de la seule autonomie financière et il en est l'ordonnateur. Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil municipal. Il présente au conseil municipal le budget et le compte administratif ou le compte financier. Il peut, sous sa responsabilité et sa surveillance, déléguer sa signature au directeur pour toutes les matières intéressant le fonctionnement de la régie.
- **Le conseil d'exploitation de la régie** peut comprendre en son sein des personnes extérieures aux membres élus de la collectivité. Mais il convient de noter qu'il est nécessaire que les membres de la collectivité détiennent la majorité des sièges au sein de cet organe. Les membres du conseil d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de l'exécutif et révoqués dans les mêmes formes². De plus le conseil d'exploitation élit en son sein un président³.
- En vertu de l'article R 2221-64 du CGCT le Conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité (liée au fonctionnement de ce type de régie) ou par les statuts de la régie. Le pouvoir du conseil d'exploitation est donc très variable, selon les choix qui seront émis par la collectivité, qui peut décider de déléguer ou non un certain nombre de décisions à l'exception des prérogatives qui lui sont expressément dévolues par la loi. Le conseil d'exploitation est obligatoirement consulté par l'exécutif de la collectivité sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie. Le conseil peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle. Il présente à l'exécutif de la collectivité toutes propositions utiles.
- Le **directeur** assure le fonctionnement des services de la régie et pour cela il prépare le budget et procède sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts. Enfin il tient le conseil au courant de la marche du service. Le directeur est nommé par le Président de Flers Agglo⁴.
- Application des règles de la comptabilité publique ;
- Budget propre voté par l'assemblée délibérante. Le rôle du conseil d'exploitation est essentiellement consultatif et les décisions restent prises par l'organe délibérant de la collectivité ;
- Le plus souvent la régie s'accompagne de marchés publics confiés à des opérateurs privés (services ou travaux, par exemple pour la maintenance...).

L'assemblée délibérante de la collectivité, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie :

- Approbation des plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension ;
- Vote du budget de la régie et délibération sur les comptes ;
;

² Article R. 2221-5 du CGCT.

³ Article R. 2221-9 CGCT.

⁴ Article R. 2221-67 CGCT.

- Délibération sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation à la fin de chaque exercice et, au besoin, en cours d'exercice
- Fixation des taux des redevances dues par les usagers de la régie.

L'agent comptable est celui de la collectivité (R.2221-76). Rappelons par ailleurs que les agents d'un SPIC sont par principe soumis à un régime de droit privé⁵, étant précisé qu'un régime juridique de droit public s'applique systématiquement au Directeur et au comptable, dès lors que celui-ci a la qualité de comptable public⁶.

1.2. La régie personnalisée

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un mode de gestion des services publics locaux (CGCT, art. L. 2221-2 à L. 2221-20, R. 2221-18 à R. 2221-62). La régie constitue ici une **personne morale de droit public**. Conformément à l'article L.2221-10 du CGCT, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont dénommées établissement public.

Cette institution est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peut, par là même, accéder, seule, à la vie juridique et prendre les mesures juridiques, administratives et financières nécessaires à la gestion du service public dont elle a la charge.

Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité territoriale de créer la régie personnalisée. La délibération doit clairement définir le ou les services publics dont elle aura la charge ainsi que les statuts de la régie et le montant de sa dotation initiale.

L'organisation administrative de la régie personnalisée fait appel à des organes distincts de la collectivité qui l'a créée. Les régies personnalisées sont en effet administrées par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur.

- Le **conseil d'administration** possède une compétence de droit commun pour délibérer sur toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de la régie personnalisée (acquisition, location, passation et exécution des marchés). Ses membres (au moins 3) sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de son organe exécutif. L'organe délibérant de la personne publique locale peut prévoir la présence dans le conseil d'administration de la régie de personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine couvert par le service public en cause ou de l'intérêt qu'elles portent à ce domaine. Cette solution possède l'avantage de faire entrer dans le conseil des personnes apportant dans la gestion de la régie personnalisée et du service public une approche différente de celle des élus territoriaux.
 - Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée fixée par les statuts de la régie et qui ne saurait excéder la durée du mandat de l'organe délibérant de la collectivité qui a créé la régie. Les fonctions d'administrateur sont gratuites. Cependant, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre au conseil d'administration peuvent être remboursés, sur justificatifs.
 - En son sein, le conseil élit un président et plusieurs vice-présidents. Le président convoque le conseil qui se réunit au moins une fois tous les 3 mois, il préside ses séances, qui ne sont pas publiques, et en cas de partage de voix, la sienne est prépondérante.

⁵ CE, 26 janvier 1923, Robert Lafreygère, Req. n°62529, Publié au recueil Lebon ;

⁶ CE du 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, n° 15219.

- En plus des séances normales convoquées à l'initiative du président, le conseil est réuni à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. Les textes donnent la possibilité à l'exécutif de la personne publique locale qui a créé la régie d'assister personnellement, ou par personne interposée, aux séances du conseil et d'y disposer d'une voix consultative. Le directeur de la régie assiste aux séances également avec voix consultative, sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion.
- Le **président du conseil d'administration** et le **directeur de la régie personnalisée**, étant précisé que lorsque la régie est chargée d'un SPIC, c'est le directeur qui est le représentant légal de la régie (R.2221-22 du CGCT).

Le **personnel de la régie personnalisée chargée d'un SPIC relève du droit privé** (hormis le directeur et le comptable) et est soumis au code du travail.

De la même façon, le **régime des biens, des travaux et des marchés** suit les règles classiques issues des textes ou de la jurisprudence administrative.

2 - Marché Public

2.1. Caractéristiques principales

La gestion par marchés publics suppose le respect des caractéristiques suivantes :

- La conservation de la maîtrise d'ouvrage publique et des responsabilités afférentes par la collectivité ;
- Un contrôle poussé sur le titulaire.
- L'interdiction de faire peser un risque d'exploitation sur le titulaire du contrat ;
- Le financement public et non-différé des investissements ou du déficit d'exploitation ;
- L'obligation de recourir à des procédures plus encadrées que pour la passation d'autres contrats (difficulté de négocier notamment).

Le marché public est défini comme « un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code 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 Code de la commande publique).

Le cas de la gérance : qualifiée parfois de « gestion semi-directe », ce type de contrat engage la collectivité à assumer le risque industriel et commercial le plus important et intervenir le plus dans la gestion du réseau :

- ✓ La collectivité finance l'établissement du service.
- ✓ La production du service et l'entretien des biens sont confiés à une personne morale de droit privé qui assure la gestion pour le compte de la collectivité avec un faible degré d'autonomie, dans le cadre d'un marché public.
- ✓ La rémunération du prestataire est une somme forfaitaire versée par la collectivité et ne dépend donc pas de ses performances.

Dans sa forme originale, la gérance a pratiquement disparu et a été remplacée par la Régie Intéressée qui, suivant la dimension du risque pris par l'exploitant, va se pratiquer soit dans le cadre des marchés publics (risque très faible), soit dans le cadre de la DSP (risque fort). Les quelques exemples relevés de Régie Intéressée sont pratiqués dans le cadre d'une DSP.

Le cas du marché public à prix forfaitaire :

Ce contrat répartit le risque entre les deux partenaires :

- ✓ L'autorité organisatrice supporte l'aléa commercial et reste propriétaire des recettes.
- ✓ Le délégataire assure le risque industriel sur les charges d'exploitation en s'engageant sur un prix forfaitaire.

Ce type de contrat est très peu pratiqué dans le secteur des transports publics urbains. Il est en revanche utilisé très fréquemment pour les réseaux composés de services non urbains et pour les services de transport scolaires.

2.2. Enjeux financiers des marchés publics

Le risque est dans ce cas porté par la collectivité. Il y a délivrance par un titulaire d'une prestation pour un prix donné et défini au préalable, avec le principe important d'interdiction du paiement différé.

Quelques points de vigilance :

- Le cadrage des prestations attendues, d'un point de vue technique, doit être particulièrement détaillé afin de pouvoir faire l'objet d'une retranscription exacte d'un point de vue économique par chaque candidat dans le cadre de la procédure de passation. Ceci permet ainsi de respecter l'absence de transfert du risque lié à la prestation
- Confier une part de renouvellement dans le cadre d'un marché doit faire l'objet d'une définition précise des travaux de renouvellement attendus sur la durée du marché. La gestion du renouvellement est moins souple que dans le cas d'un contrat de concession.

Les marchés publics, comme les délégations de service public intègrent des charges supplémentaires qui ne sont pas présentes en régie : frais de structure plus élevés, impôts sur les sociétés et impôts locaux, marge.

Les marchés publics peuvent permettre d'obtenir des coûts plus optimisés qu'en délégation de service public pour des prestations très cadrées. Le cadrage des prestations (en amont de la passation, pour obtenir des réponses parfaitement adaptées de la part des candidats) est donc un enjeu important. En revanche, en cas d'aléa fort (évolution de la fréquentation...) sur le service, cette solution est moins adaptée, en l'absence de transfert du risque d'exploitation.

Le titulaire dispose également d'un moindre intérêt à améliorer la gestion de l'équipement et l'accroissement des fréquentations. La collectivité assume globalement le risque commercial, même si la rémunération du titulaire peut comporter une part d'intéressement. La responsabilité des opérateurs est moindre que dans le cadre d'une concession.

2.3. Allotissement – Marché public global

L'article L. 2113-10 du Code de la commande publique pose le principe de l'allotissement dès lors que des prestations distinctes peuvent être identifiées.

La dévolution en un lot unique est toutefois rendue possible en application de l'article L. 2113-11 du CCP lequel prévoit qu'un marché peut ne pas être divisé en lots séparés si :

- La Collectivité n'est pas en mesure d'assurer elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;

- La dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision.

La décision de ne pas allouer peut également être fondée par le choix de recourir à un marché public global de performance, dans lequel la rémunération du titulaire dépend partiellement de l'atteinte d'objectifs de performance fixés par le contrat.

3 - Concession

3.1. Définition

L'article L. 1121-1 du Code de la commande publique définit la concession :

« Un contrat de concession est 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.

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. »

La distinction fondamentale avec un marché public réside **dans le transfert vers le cocontractant d'un risque lié à l'exploitation**, défini par l'article L. 1121-1 du Code de la commande publique précité comme « *une réelle exposition aux aléas du marché.* »

Quelles que soient les modalités de rémunération du cocontractant, il conviendra de se demander s'il existe à la charge du cocontractant de l'administration un aléa économique faisant dépendre sa rémunération des résultats de l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

Les concessions de service public comprennent les délégations de service public issues de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin ». L'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales qui définit la délégation de service public précise d'ailleurs explicitement que les délégations de service public sont des contrats de concession.

3.2. Procédure

Saisine pour avis du CST (Comité Social Territorial) et de la CCSPL, cette dernière étant consultée pour avis sur tout projet de DSP par l'assemblée délibérante (ou par l'exécutif s'il a été chargé, par délégation de l'assemblée délibérante, de saisir la CCSPL, voir en ce sens, article L. 1413-1 du CGCT)

Dans le domaine du transport publics de voyageurs, relevant de l'article R. 3126-1 du CCP, il est possible de recourir à **une procédure simplifiée pour la passation des concessions**. Ces contrats ne sont pas obligatoirement soumis au régime de passation de droit commun prévu par la directive 2014/23/UE et bénéficient de règles de passation allégées (modalités de publicité simplifiées, pas d'obligation de hiérarchisation des critères, pas d'obligation d'informer préalablement les candidats évincés...). Ces règles « permettent aux autorités concédantes d'adapter la procédure de passation du contrat à l'objet, à la nature et aux caractéristiques des prestations demandées aux concessionnaires ⁷ »

3.3 Typologie des contrats de concession

- **La régie intéressée**

Il s'agit d'un contrat dans lequel le risque commercial et industriel est assuré par l'autorité organisatrice, et partagé avec le régisseur par le biais de son système de rémunération. L'autorité organisatrice :

- ✓ Assume le financement des biens nécessaires à l'exploitation.
- ✓ Assume le risque industriel sur les charges d'exploitation.
- ✓ Assume le risque commercial, est propriétaire des recettes.
- ✓ Est le redevable fiscal de la TVA pour laquelle elle effectue les déclarations.

Le délégataire est régisseur du réseau de transport pour le compte de l'autorité organisatrice, ce qui représente une charge de travail administratif particulièrement lourde tant en ce qui concerne la gestion des recettes que la reddition des comptes de charges. Sa rémunération comporte :

- ✓ Une partie fixe (montant forfaitaire ou part du chiffre d'affaires).
- ✓ Une part correspondant aux prestations d'assistance technique.
- ✓ Une part variable, un intéressement positif comme négatif sur différents critères (développement de la fréquentation, réduction du déficit, amélioration de la qualité de service, etc.) sur laquelle réside le risque d'exploitation. A titre d'exemple, il a été jugé le cocontractant supportait un risque d'exploitation s'agissant d'une régie intéressée dans laquelle la rémunération globale était « susceptible d'être inférieure aux dépenses d'exploitation »(CE, 19 nov. 2010, n° 320169)

Les dépenses et les recettes gérées par le régisseur étant de fait celles de l'autorité délégante, ce système nécessite des procédures strictes de transmission et de contrôle des recettes et des dépenses entre le régisseur et la collectivité. Ces procédures nécessitent un renfort des structures administratives tant du côté de la collectivité que de celui du régisseur (voir notamment art R. 2222-5 du CGCT). Par construction, il ne permet pas de laisser une grande souplesse au délégataire sur la gestion de l'offre de service.

Ce montage pourrait, si tel était le souhait de Flers Agglo, constituer **une étape « intermédiaire » avant la reprise du service en régie par Flers Agglo**.

⁷ Fiche technique DAI, les modalités de mise en concurrence des contrats de concession

- **Le contrat avec contribution financière forfaitaire**

Le délégataire assume le risque industriel et commercial, ce qui l'incite à optimiser tant sa politique commerciale qu'industrielle pour atteindre les résultats de produits (notamment recettes voyageurs) et de charges sur lesquels est calculée la contribution financière. Dans le cas d'un affermage, les investissements sont mis à disposition par le Délégrant, alors que dans l'hypothèse d'une concession, ils sont à la charge du Délégataire

La rémunération résulte en partie d'une contribution financière forfaitaire (CFF) versée par la Collectivité. Ce type de contrat permet également de lier une partie de la rémunération du délégataire, d'une part, à l'encaissement des recettes envisagées et, d'autre part, à l'atteinte d'objectifs fixés par la Collectivité par le biais de mécanismes d'intéressements (qualité de service, fréquentation, productivité...). La rémunération est sur ce point basée sur un transfert de risque d'exploitation à l'opérateur ce qui justifie la qualification juridique de concession.

Ce type de contrat permet de laisser au délégataire une certaine souplesse dans la gestion de son produit et la mise en œuvre de sa politique marketing et commerciale.

La DSP en cours d'exécution, conclue avec Transdev Normandie, est **une DSP de type affermage à contribution financière forfaitaire**

3.4. Caractéristiques principales

- **Le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation** constitue le critère opérant permettant de distinguer les contrats de concession des marchés publics. Ainsi, la distinction entre marché public et concession dépend de l'existence, pour le concessionnaire, d'une réelle exposition aux aléas du marché, **qui se traduit par un risque de perte qui n'est pas seulement « nominal ou négligeable »**.

Il importe peu que le montage du contrat implique qu'un soutien financier soit apporté au délégataire (prise en charge d'une partie des dépenses par la Collectivité, convention d'intéressement etc.), la condition est satisfaite lorsqu'une « **part significative du risque d'exploitation** » reste à la charge de ce dernier.

Il est impératif, s'agissant de la part des dépenses non couvertes par la Collectivité, que soit identifiée une **réelle variation de la rémunération**. Il est à noter que tout mécanisme prévu au contrat susceptible d'affecter la rémunération est pris en considération par le juge administratif pour en déduire l'existence d'une variation de la rémunération, ce qui est notamment le cas d'une clause d'intéressement.

- **La concession de service implique que le délégataire se voie réellement confier une mission particulière, globale, complète reposant sur un transfert de responsabilité.** il exploite le service « à ses risques et périls », en assume la direction, rémunère et encadre le personnel, entretient et renouvelle les biens à ses frais, ...Le délégataire dispose ainsi de la maîtrise des choix concrets d'exploitation du service, dans le respect des conditions et objectifs fixés par le contrat.

- **La durée du contrat de concession** est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire (L. 3114-7 du CCP).

Si le contrat **est inférieur à 5 années, la durée est fixée assez librement** en fonction des prestations assurées ou des éventuels investissements à la charge du délégataire, qui **incluent les dépenses d'équipement et de renouvellement** ;

Lorsque le contrat dépasse 5 années, la durée ne doit pas « *excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* » (article R. 3114-1 du CCP).

- Ce contrat permet d'intéresser plus fortement le tiers aux performances du service. En contrepartie, le contrôle de la collectivité sur le service est potentiellement moins intense que dans un marché public même si le contrat peut prévoir des modalités renforcées par rapport au minimum prévu par le CGCT (rapport annuel) qui seront efficaces si elles sont effectivement mises en œuvre.

4 - Analyse comparative

Après ce rappel succinct des différents modes de gestion envisageables, nous vous proposons de les comparer dans le tableau ci-après, en fonction de critères qui nous paraissent adaptés aux enjeux précis du territoire de Flers Agglo. Pour chaque critère, l'efficacité du mode de gestion est évaluée comme suit :

Critère évalué	Optimal Offre les meilleurs résultats possibles / des résultats significativement meilleurs que ceux d'autres modes de gestion	Adéquat Mode de gestion adéquat, sans présenter de qualités particulières	Insatisfaisant Présente plusieurs limitations susceptibles de limiter l'efficacité du mode de gestion considéré	Inadapté / impossible Mode de gestion non pertinent sur ce critère / impossibilité opérationnelle ou juridique
----------------	--	---	---	--

	Régie	Marché public	Concession
Qualité du service	Maîtrise complète de la Communauté d'agglomération sur les objectifs de qualité et les moyens à mettre en place pour les atteindre	Maîtrise importante de la qualité. Toutefois, la rémunération du titulaire ne peut être que très partiellement liée à l'atteinte d'objectifs, ce qui limite son intérêt à améliorer le service.	Contrôle de la qualité à organiser contractuellement. Intéressement fort du cocontractant à la qualité, puisque sa rémunération en dépend en grande majorité.
Performance économique et de gestion	Pas de frais de structure d'un opérateur privé. Mais peu de souplesse liée à la structure publique.	Intéressement uniquement limité à l'atteinte de performances économiques et de gestion	Fort intéressement du concessionnaire à l'atteinte d'objectifs de performance économique et de gestion
Maîtrise du service par la Ville	Maîtrise complète.	Maîtrise importante.	Si régie intéressée, maîtrise importante. Si DSP avec contribution forfaitaire : maîtrise moins intense, même si le contrôle du concessionnaire peut être renforcé par des prescriptions contractuelles.
Partage des risques	Risques à 100 % sur Flers Agglo	Risques principalement sur Flers Agglo, sauf une part non significative	Risques principalement sur le concessionnaire, sauf une part non significative qui peut demeurer sur Flers Agglo
Maîtrise du prix	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par le conseil communautaire
Montage juridique	Simplicité juridique du montage, délibération de création avec statuts.	Simplicité : passation d'un marché public de services classique. Incertitude, en fonction du montant, sur la possibilité de négocier en cours de passation.	Possibilité de recourir à une procédure allégée. Simplicité, y compris en cas de passation d'une concession « normale ». Possibilité de négocier lors de la passation.

	Régie	Marché public	Concession
Modification des conditions d'exécution	Libre.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant.
Organisation à mettre en place pour l'exploitation	Organisation très lourde au sein de la communauté d'agglomération, tant pour les services supports que pour recruter, encadrer et former le personnel d'exploitation.	Organisation lourde à mettre en place pour assurer le suivi et le contrôle au quotidien du marché...	Régie intéressée : Organisation lourde à mettre en place nécessitant un renfort des structures administratives tant du côté de la collectivité que de celui du délégataire. DSP avec contribution forfaitaire : Organisation simple : services supports pour le contrôle du délégataire en fonction de la périodicité retenue (annuelle en général) et services financiers pour le/les versements
Impact sur le personnel	Personnel soumis à un statut de droit privé (sauf Directeur et comptable) Si régie autonome, nécessité de prévoir un référentiel RH propre à la Collectivité Reprise du personnel de l'actuel exploitant	Personnel de l'opérateur Reprise du personnel par le titulaire sans possibilité de refus par les salariés.	Personnel de l'opérateur Reprise du personnel par le concessionnaire sans possibilité de refus par les salariés.
Gestion patrimoniale sur le court et le moyen terme	Maîtrise de Flers Agglo, notamment pour le renouvellement et les éventuels investissements.	Contrôle par Flers Agglo du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement. Investissements traités dans des marchés distincts.	Contrôle par Flers Agglo du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement ainsi que des éventuels investissements prévus.

5 - Conclusion

5.1. Synthèse

Il ressort de l'analyse précédente que le montage en concession sous forme de délégation de service public avec contribution forfaitaire présente le plus d'avantages pour Flers Agglo, en fonction de ses besoins et objectifs tels que nous les avons identifiés.

En effet, la principale caractéristique pour laquelle le contrat de concession présente un désavantage par rapport aux autres modes de gestion est celui de la maîtrise du service par la communauté d'agglomération. Mais ce désavantage peut aisément être corrigé lors de la rédaction du contrat, en prévoyant des modalités approfondies de contrôle de l'activité et en définissant précisément, dans le contrat (et dans l'offre des candidats), les modalités précises d'exécution du service attendues du concessionnaire.

En toute hypothèse, le transfert de la part principale du risque d'exploitation constitue un avantage déterminant pour le choix de ce type de contrat.

5.2. Recommandations

Sous réserve du résultat des négociations :

- Les caractéristiques des prestations qu'il est envisagé de confier au concessionnaire sont les suivantes :
 - La gestion et l'exploitation quotidienne (graphiquage, habillage) de l'ensemble des services
 - Le recrutement, la formation, l'encadrement et la rémunération du personnel affecté au service ;
 - Le dimensionnement et la gestion des moyens nécessaires à la bonne exécution du service
 - La passation et la gestion des contrats de sous-traitance éventuels
 - La délivrance des cartes de transports scolaires sur l'ensemble des communes de Flers Agglo
 - La gestion d'une plateforme multimodale de mobilité
 - La gestion et l'exploitation d'un service de location de vélos à assistance électrique
 - La gestion d'un service de co-voiturage
 - La coordination de l'exploitation de l'ensemble des services avec les autres réseaux de transports
 - La communication, la promotion et la valorisation du réseau de transport assurant une desserte urbaine et l'information des voyageurs par tout moyen en situation normale et en situation perturbée
 - La fourniture et le renouvellement de tous les biens matériels et immatériels, infrastructures et équipements nécessaires à l'exploitation des services autres que ceux mis à disposition par l'autorité délégante
 - L'entretien et la maintenance des biens mis à disposition par l'autorité délégante et des biens fournis par le délégataire, sauf la maintenance du système billettique
 - Mise en place des mesures de lutte contre la fraude
 - Développement et mise en place des mesures permettant d'assurer la sécurité des usagers et du personnel sur l'ensemble des services de transport exploité
 - Initiative/proposition amélioration réseau et fourniture à l'autorité délégante assistance et conseil à la bonne exécution des services délégués
 - Assure et finance l'impression et la commercialisation des supports des titres de transports, y compris les cartes de transport scolaire de l'ensemble des communes de Flers Agglo

- Entretien et maintenance des biens et équipements mis à disposition par l'autorité délégante (poteaux d'arrêts, systèmes d'information voyageurs)
 - Souscription des contrats d'assurances
- La durée du contrat sera de 5 années ;
- Le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls : il perçoit les recettes commerciales, une contribution forfaitaire d'exploitation et assume les charges du service
- Le concessionnaire versera à Flers Agglo une redevance d'usage en contrepartie de la mise à disposition des biens
- Le concessionnaire constituera une société dédiée.
- Un contrôle renforcé sera mis en place sur l'activité du concessionnaire (mise à disposition de Flers Agglo du logiciel de réservation du TAD, transmission des unités d'œuvre de conduite, transmission des Km prévus pour les lignes régulières urbaines) ;
- Le régime des biens sera précisé, afin de garantir la sauvegarde patrimoniale des biens de Flers Agglo ;
- Le régime de la fin de contrat sera organisé afin de permettre une transition facilitée à l'issue du contrat (sort des produits constatés d'avance, organisation des visites contradictoires, prise en charge des frais de réparation nécessaires...).