

Pour une régie publique des transports urbains

Une collectivité publique a le choix entre deux modes de gestion de ses services publics :

– La **régie publique**, gestion directe par la collectivité. La **régie municipale** (ou communautaire, départementale, etc.) est un service municipal comme les autres, elle assure les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur le budget communal et perçoit de la même façon les éventuelles recettes provenant des usagers, les décisions sont prises par le conseil municipal, ses salariés sont des agents publics. La **régie autonome**, au contraire, dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle est gérée par un conseil d'administration composé d'élus, mais aussi de représentants d'autres catégories de personnes (usagers, salariés, etc.), ses agents sont des salariés de droit privé.

– La **délégation de service public (DSP)** est un contrat par lequel une collectivité confie à une société (à capitaux privés ou publics) la mise en œuvre d'un service public. Cette société perçoit directement les éventuelles redevances payées par les usagers, complétées au besoin par une contribution financière de la collectivité. Dans le cas d'un **affermage**, la collectivité ne délègue que l'exploitation du service, elle finance elle-même les équipements nécessaires à celle-ci, qui restent sa propriété et qu'elle met à la disposition de l'exploitant. Dans le cas d'une **concession**, ce dernier est chargé non seulement d'assurer le fonctionnement (l'exploitation du service), mais aussi de financer les investissements (construction ou acquisition des équipements nécessaires à l'exploitation), pour lesquels il est également rémunéré.

En novembre 2011, la Communauté urbaine du Grand-Nancy (CUGN), « autorité organisatrice de transports », a signé une nouvelle convention de délégation de service public avec Véolia-Transport Urbain pour l'exploitation de son réseau de transports en commun (réseau Stan) pendant la période 2012-2018. Il s'agit d'une délégation de type « affermage » : la CUGN achète les véhicules, construit les équipements (dépôt, parkings-relais, ligne de tram, abribus, distributeurs de billets, etc.) et les met à disposition de l'entreprise ; celle-ci embauche le personnel et prend en charge tous les frais de fonctionnement. Véolia-Transdev perçoit le montant des titres de transport (16.6 millions d'euros en 2012), ainsi qu'une contribution financière payée par la CUGN (34.4 millions d'euros en 2012).

Les délégations de service public, « chasses gardées »...

C'est toujours la même entreprise qui est systématiquement reconduite depuis plus d'un siècle, même si son nom, sa taille et ses actionnaires ont changé, ainsi que les moyens de locomotion mis en œuvre – du tramway hippomobile, puis électrique, aux « bus à haut niveau de service » en passant par les trolleybus et le tristement célèbre « tram sur pneus ». La Compagnie Générale Française de Transports et d'Entreprises (CGFTE), concessionnaire des transports urbains de Nancy depuis 1876, puis des transports suburbains, exploitait également les réseaux de plusieurs autres villes de France. Elle est absorbée, dans les années 1990, par le groupe Vivendi, devenu plus tard Véolia-Environnement.

Cette absorption participe d'un mouvement de concentration au plan national qui se traduit notamment, dans les années 1980 et 1990, par une mainmise progressive de cette société multinationale sur l'ensemble des services publics de l'agglomération nancéienne. Outre les transports urbains et suburbains, Véolia-Environnement, leader mondial des « services aux collectivités », gère à travers plusieurs filiales, par délégation de service public ou par marché public, les usines de production d'eau potable de Vandœuvre (SNE, Société Nancéienne des Eaux), le parc des compteurs d'eau (Compagnie des Eaux et de l'Ozone), l'usine d'épuration de Maxéville (Compagnie Générale des Eaux), la collecte des déchets (RIMMA-Onyx), l'usine d'incinération des

déchets de Ludres (Nancy-Energie), les réseaux de chauffage urbain (Dalkia et Nancy-Energie) et même le Zénith (Véga). Depuis, Véolia a perdu le contrôle de la SNE et le marché des compteurs d'eau au profit de la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez), et la gestion du réseau suburbain au profit de Kéolis.

Une loi de 1993, dite « loi Sapin », fixe le cadre des délégations de service public et impose la mise en concurrence. En 1996, la CUGN lance un appel d'offres pour l'exploitation de son réseau de transports urbains pendant la période 1997-2001. La CGFTE, seule entreprise à déposer une offre, est reconduite.

Pour éviter cette situation, mise en évidence par la Chambre régionale des comptes de Lorraine, la CUGN décide, lors du renouvellement de cette délégation en 2001, de dédommager les candidats non retenus à hauteur de 750 000 F (114 337 €). Un concurrent se met alors sur les rangs : Transdev, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations. Une nouvelle fois, la CGFTE obtient le marché, avec cependant l'obligation de créer une filiale exclusivement dédiée à l'exploitation du réseau urbain de Nancy, la Connex-Nancy.

En réalité, tout montre que la candidature de Transdev était de pure forme. En effet, le cahier des charges envoyé aux candidats prévoyait la mise en place progressive des deux premières lignes de tram jusqu'en 2003 et d'une troisième pour 2006. Or, au moment même où se déroulait la consultation des entreprises, les tribulations de la mise en service du tram révélaient la mauvaise qualité de cette technologie, entraînaient l'interruption de son exploitation pendant plusieurs mois et, surtout, amenaient la CUGN à renoncer à l'étendre à d'autres lignes. Si la CGFTE, bien informée, proposait plusieurs variantes, anticipant sur ces évolutions, Transdev s'est contentée de répondre au cahier des charges initial, et c'est sur cette base qu'a eu lieu l'analyse des offres. Ainsi, comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes, « la comparaison des offres a porté sur la consistance d'un réseau qui n'allait plus être celle retenue pour être exploitée ». Après l'attribution du contrat à la CGFTE, et trois jours avant sa mise en œuvre, un avenant est donc signé pour l'adapter à la réalité du réseau, modifiant considérablement son contenu¹. Un concurrent motivé, écarté dans ces conditions, aurait intenté un recours, et l'aurait très certainement gagné. Transdev ne l'a pas fait... Elle s'est contentée d'empocher l'indemnité due au candidat « malheureux ».

Quelques années plus tard, en 2005, les trois grandes sociétés qui se partagent l'essentiel du marché français des transports urbains, Kéolis, Véolia et Transdev, sont d'ailleurs condamnées à de fortes amendes par le Conseil de la concurrence pour avoir constitué un « cartel » afin de se partager les marchés au plan national et bénéficier ainsi d'une rente de monopole financée par les collectivités locales. Cette condamnation ne met pas fin aux pratiques incriminées : en 2011, à nouveau, Véolia-Transport est seule à répondre au nouvel appel d'offres de la CUGN pour la période 2012-2018.

En 2011 également, Véolia-Transports fusionne avec le troisième opérateur français de transports de voyageurs, Transdev, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations. La nouvelle entité devient le premier groupe en France avec 142 réseaux de transports urbains et plus d'une centaine de filiales de transports interurbains. Son capital est d'abord détenu à 50 % par chacun des deux actionnaires, Véolia-Environnement et la Caisse des Dépôts, puis, à la faveur d'une augmentation de capital, cette dernière devient majoritaire à 60 %. La filiale s'appelle désormais Transdev. En réalité, Véolia, qui veut se débarrasser de sa branche transports, prévoit de se retirer progressivement du capital de l'entreprise.

La délégation de service public, un abandon de responsabilité

Lorsque des élus choisissent la DSP, ils abandonnent à une entreprise une partie des responsabilités que leur ont confiées les électeurs. Certes, ils restent « autorité organisatrice des transports », ils établissent un cahier des charges qui s'impose au délégataire et conservent un droit

de contrôle sur celui-ci. Mais le plus souvent, ils n'ont pas – ou ne se donnent pas – les moyens nécessaires pour exercer ce contrôle. En réalité, ce qui manque souvent, c'est la volonté politique d'assumer réellement leurs responsabilités.

Au Grand-Nancy, cette logique est menée très loin : la tendance est au tout-délégation. Non contente de confier l'exploitation de ses transports urbains à une entreprise, la CUGN fait appel à une multitude de bureaux d'études : pour rédiger le cahier des charges de la DSP, puis pour examiner et analyser les offres des candidats, et une fois la DSP attribuée, pour contrôler son exécution par le délégataire, analyser le rapport annuel présenté par celui-ci, et même « vérifier l'adéquation des propositions du délégataire avec les objectifs du projet d'agglomération ». Mieux encore, lorsque la CUGN décide une restructuration complète de son réseau en août 2013, c'est Véolia-Transdev qui est chargée d'élaborer des propositions. Si la décision finale revient aux élus, ce choix est néanmoins révélateur d'une démarche qui obéit à des critères financiers et non d'une démarche de service public répondant à des besoins. La consigne donnée était d'ailleurs claire : diminuer le coût du réseau pour la collectivité. On connaît la suite : un service dégradé entraînant une levée de boucliers des usagers qui a conduit la CUGN et son délégataire à revoir leur copie².

Outre le désir de se décharger de ses responsabilités, cette volonté de tout déléguer repose sur un préjugé idéologique selon lequel « le privé fait toujours mieux que le public », en qualité et en coût. C'est au nom de cette croyance que la CUGN a voulu, en 2009, étendre la DSP à une partie de l'investissement. A l'occasion de l'échéance du contrat, elle a décidé d'inclure dans la DSP la maintenance de la ligne 1 (tram et infrastructure) et l'ensemble des investissements de la ligne 2 (acquisition des bus, réalisation des infrastructures et des parking-relais), passant de fait, pour ces deux lignes principales, à une délégation de type « concession ». Nous avons écrit à cette époque à tous les conseillers du Grand-Nancy pour attirer leur attention sur les conséquences d'une telle décision, notamment en termes de coût pour la collectivité. La majorité passa outre et vota la délibération. Pourtant, la suite nous a donné raison et le président de la CUGN a dû le reconnaître : qu'il s'agisse du coût d'acquisition des bus, des autres investissements ou des taux d'intérêt des emprunts, « *l'externalisation de la réalisation des investissements est apparue trop onéreuse.* » La concession a donc été abandonnée. Mais cette confirmation de la justesse de nos analyses et de nos propositions n'a pas suffi pour que le Grand-Nancy en tire toutes les conséquences et renonce totalement à la DSP.

La délégation de service public coûte cher aux contribuables

Les objectifs d'une multinationale sont fixés par ses actionnaires. Les actionnaires d'une société privée, comme Véolia, veulent percevoir des dividendes et voir monter le cours de leurs actions. Ce qui signifie soutirer le maximum d'argent des filiales implantées dans de nombreuses collectivités locales en France et à l'étranger. On est loin de l'intérêt des contribuables et des usagers... L'objectif est en effet de faire payer le maximum aux premiers tout en faisant des économies sur la qualité du service rendu aux seconds.

La Chambre régionale des comptes de Lorraine, dans deux rapports successifs établis en 2000 et en 2007, avait clairement mis en évidence les aberrations et les conséquences dommageables pour la collectivité de ses délégations de service public : absence de véritable concurrence, pratique abusive des avenants, prise en charge de l'essentiel des risques par la collectivité, forte progression des coûts à la charge de celle-ci, remboursement – illégal – de taxe professionnelle à l'exploitant, compensation de déficits non avérés, opacité des données fournies par l'exploitant et servant de base de calcul aux contributions financières de la Communauté urbaine, etc. Elle avait également relevé que « la communauté ne s'est pas dotée des moyens de s'assurer, directement ou par l'intermédiaire de prestataires extérieurs, de la conformité de la rémunération du délégataire ».

Pour répondre aux observations de la Chambre régionale des comptes, la CUGN met en place de nouvelles dispositions à l'occasion du renouvellement de la DSP en 2001. Pour favoriser la concurrence, elle décide d'indemniser les candidats non retenus ; mais, on l'a vu, la mesure est sans effet réel. Pour plus de transparence, elle impose à la CGFTE la création d'une filiale spécifique pour l'exploitation du réseau urbain nancéien, Connex-Nancy ; mais qui peut garantir que celle-ci n'emploie pas du personnel dont la fonction relève d'autres entités du groupe, ou que ses nombreuses relations commerciales avec les autres filiales du groupe ne sont pas de nature à permettre une « optimisation » en matière d'apparition du résultat ? Pour « responsabiliser l'exploitant », des formules d'intéressement sont mises en place, notamment en matière de fréquentation ; or en 2007, la Chambre régionale des comptes constate que « le délégataire n'a jamais été en mesure d'atteindre les objectifs portant sur les déplacements. De ce fait, la participation de la communauté urbaine a excédé celle prévue par la convention malgré l'application d'un intéressement négatif ». Qu'à cela ne tienne... un avenant de 2005 a non seulement revu à la baisse les objectifs de fréquentation prévus par la convention, mais a aussi purement et simplement « annulé de façon rétroactive l'intéressement négatif supporté par le délégataire » au titre des années précédentes ! Pour faire peser davantage de risque sur l'exploitant, la convention de 2001 stipule que le calcul de la contribution financière versée par la CUGN ne prendra plus en compte les charges déclarées par le délégataire, mais un montant de charges forfaitaires défini à l'avance, et la convention de 2011 étend cette disposition aux recettes ; mais l'absence de concurrence lors de l'attribution de la DSP réduit passablement l'efficacité de toutes ces dispositions.

Les observations répétées de la Chambre régionale des comptes illustrent bien les pratiques des multinationales, les rapports qu'elles entretiennent avec les collectivités et les limites des mesures mises en place par celles-ci, dans le cadre des DSP, pour se défendre contre leurs appétits de profit. Elles révèlent surtout une contradiction fondamentale entre les intérêts de ces multinationales et ceux des collectivités et de leurs habitants, usagers et contribuables. Tout ce qui est mis en place pour préserver les intérêts de ces derniers se heurte à cette contradiction fondamentale. Changer de délégataire ne règle rien, le contrôler davantage ne suffit pas. D'ailleurs, y a-t-il un moyen plus efficace pour contrôler une activité que de l'assurer soi-même, plutôt que de mobiliser d'importants moyens humains et financiers pour contrôler celle d'un délégataire ?

On objectera sans doute que les comptes de la Connex étaient déficitaires. Mais, outre que la transparence est encore loin d'être assurée, pour les raisons évoquées ci-dessus, il n'est pas nécessairement besoin d'un bénéfice comptable pour verser à l'actionnaire des dividendes qui ne disent pas leur nom : parmi les « charges » de l'entreprise, une ligne intitulée « assistance technique », constitue en réalité ce qu'il est convenu d'appeler des « frais de siège », c'est-à-dire une redevance calculée sans référence à une quelconque prestation, et versée à l'actionnaire quel que soit le résultat comptable. D'un montant annuel moyen de 2,16 M€ sur les dix dernières années, cette redevance réduit d'autant le bénéfice comptable de l'entreprise – ou accroît son déficit – alors qu'elle constitue en réalité un profit pour l'actionnaire. Cependant, si le cumul des frais de siège et du résultat comptable était globalement positif jusqu'en 2008, ce n'est plus le cas aujourd'hui. C'est d'ailleurs parce que les profits qu'elle en retire ne sont plus à la hauteur de ses exigences que Véolia a décidé de se défaire de sa branche transports. Une preuve supplémentaire, s'il en fallait, que ce n'est pas le service public qui la motive.

Comme toujours, ce sont les capitaux publics qui prennent le relais lorsque la rentabilité financière d'une activité économique est insuffisante pour satisfaire aux exigences du capital privé. Le secteur des transports urbains est aujourd'hui dominé par deux groupes publics, Kéolis et Transdev (auxquels s'ajoute la RATP, qui étend son activité au-delà de sa mission historique et commence à prendre pied sur le « marché » national et international). Le président de la CUGN ne manque pas une occasion de souligner, avec un mélange d'ironie et de condescendance, que la Connex n'est plus « liée au grand capital », puisque Transdev est filiale à 60 % de la Caisse des Dépôts. C'est « oublier » au moins deux choses : d'une part que si le nom de Véolia a dis-

paru, ses capitaux sont encore là, à 40 %, toujours à la recherche de profit ; d'autre part que, si la Caisse des Dépôts est un « établissement public qui assure [ses] missions historiques au service de l'intérêt général », ses filiales « interviennent dans le domaine concurrentiel » et qu'une introduction en bourse de Transdev est prévue.

Les objectifs de la fusion des deux groupes sont d'ailleurs sans ambiguïté : « Unir au mieux leurs compétences sur le marché en croissance de la mobilité avec une ambition forte : devenir une référence mondiale en matière de mobilité durable » et « procéder, si les conditions de marché le permettent, à l'introduction en bourse du nouvel ensemble dans les 12 mois suivant la réalisation de l'opération » (un objectif qui, d'ailleurs, n'a pas encore été atteint à ce jour). Quant au nouveau groupe, largement dominant en France avec 142 réseaux urbains exploités et des filiales de transport interurbain dans les deux tiers des départements français, il se fixe « trois axes stratégiques : renforcer sa rentabilité et viser l'excellence opérationnelle ; recentrer son portefeuille d'activités sur les zones géographiques et les modes les plus attractifs ; privilégier les activités à forte valeur ajoutée en poursuivant sa dynamique d'innovation ». On le voit : la qualité des transports urbains du Grand-Nancy ne fait pas partie des préoccupations majeures de ses dirigeants.

La régie publique pour une meilleure utilisation de l'argent public

La régie publique n'est pas par nature enfermée dans une logique financière, elle obéit à des choix politiques. Certes, ces choix peuvent être conformes à l'intérêt général ou désastreux, on en connaît... La création d'une régie publique n'est donc pas une condition suffisante pour assurer la qualité d'un service public, elle ne garantit pas contre une mauvaise gestion, une non-prise en compte ou de mauvaises réponses aux besoins des usagers, voire un gaspillage des fonds publics. En revanche, elle permet de se libérer de l'emprise de la finance et de l'actionnariat. Tout dépend alors de la politique menée par les élus, donc du choix des citoyens en la matière.

« Gérer un réseau de transport, ce n'est pas notre métier, il faut laisser faire les professionnels », proclament souvent ceux qui préfèrent déléguer au privé. « Je ne suis pas garagiste », a même lancé le président de la CUGN pour justifier son refus d'envisager une régie publique. Ces pirouettes verbales ne sont que des écrans de fumée destinés à masquer la volonté de s'exonérer de ses responsabilités. Car les administrateurs et dirigeants de sociétés multinationales qui « gèrent » à la fois des usines de production d'eau potable, des stations d'épuration, des services de collecte des déchets, des réseaux de transport et de chauffage urbain, des navettes fluviales et des salles de spectacle ne sont pas plus des « professionnels » que n'importe quel élu. Ce sont des financiers.

La compétence professionnelle est ailleurs, chez les salariés qui « font marcher » le service, des conducteurs de bus au directeur, en passant par les mécaniciens, les employés et cadres des services administratifs ou encore les personnes en contact avec le public. Or la loi fait obligation à la collectivité, en cas de retour en régie, de reprendre la totalité des personnels de l'entreprise déléguataire³. Les compétences professionnelles seront toujours là. En revanche, si telle est la volonté politique des élus, elles pourront être mises au service non plus de la rentabilité financière au profit des actionnaires, mais de l'amélioration des transports urbains et d'une meilleure utilisation des fonds publics.

En effet, les expériences de passage en régie, lorsqu'elles s'accompagnent d'une éviction totale des multinationales, se traduisent à la fois par d'importantes économies pour les usagers et pour les contribuables et par une amélioration de la qualité du service, On le voit notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, qui connaît un mouvement croissant de retour en régie depuis quelques années, après les privatisations massives de la fin du XX^e siècle. Or, qu'il s'agisse de l'eau, des transports, des déchets, les méthodes sont les mêmes⁴.

Ainsi, lorsque la commune de Neufchâteau a décidé de « casser » les deux contrats de délégation des services des eaux et de l'assainissement qui la liaient à Véolia et de créer une régie publique, le prix du mètre cube d'eau facturé aux usagers a diminué dès la première année de 32 % (part communale, redevance d'assainissement comprise, hors taxes et redevances aux organismes extérieurs). S'il a fallu ensuite l'augmenter légèrement pour faire face aux investissements rendus nécessaires par l'état dans lequel Véolia avait laissé le service, ce prix était encore au bout de dix ans inférieur de 25 % à ce qu'il aurait été si le contrat de DSP avait continué à être appliqué.

Pendant ces dix ans, les usagers ont économisé globalement 5,3 M€, soit en moyenne 150 € par an et par abonné. Dans le même temps, la régie a investi 6 M€, notamment pour la construction d'une station d'épuration et d'une usine d'eau potable. Et il lui a fallu en plus payer 1,2 M€ d'indemnisation à Véolia pour la rupture du contrat. Ce sont donc pas moins de 12,5 M€ qui, dans le cadre de la DSP, seraient allés gonfler les profits de Véolia au détriment des habitants de Neufchâteau. Après avoir réalisé ces investissements, la régie a lancé un programme de renouvellement des canalisations, que Véolia avait laissé se dégrader. Il est vrai que si les fuites sur le réseau représentent un coût pour la collectivité et pour la ressource en eau, elles constituaient un gain pour l'entreprise, car ces milliers de mètres cube d'eau potable gaspillée étaient traités et vendus par celle-ci.

De même, il y a fort à parier que si l'on crée une régie publique des transports urbains du Grand-Nancy, les bus seront mieux entretenus, et les pannes moins nombreuses. Quel intérêt, en effet, pour l'entreprise délégataire, malgré les pénalités encourues, de dépenser de l'argent pour les entretenir au-delà du minimum nécessaire pour les faire rouler, alors que, s'il faut les remplacer plus tôt que prévu, c'est le contribuable qui paiera ?

La création d'une régie publique permet aux élus de recouvrer la maîtrise des services publics. Ils ont la possibilité d'en user dans le sens des intérêts des usagers. Ils ont la possibilité d'utiliser les fonds publics au service des intérêts des habitants. Ils peuvent faire en sorte que chaque euro affecté au service puisse servir à son amélioration et son développement, et non plus à servir des intérêts privés. Ils ont la possibilité d'associer à sa gestion les usagers, les salariés du service, les citoyens, dont les représentants peuvent siéger au conseil d'administration – s'il s'agit d'une régie autonome – mais aussi par toutes les formes possibles de concertation et de démocratie. A eux d'utiliser au mieux ces facultés, aux citoyens de s'en assurer.

¹ Un avenant est un acte qui modifie un contrat en cours d'exécution. Il est signé par les deux parties, sans appel à la concurrence, et ne doit donc porter que sur des changements mineurs.

² Voir notre document intitulé « *Donner la priorité aux transports en commun* ».

³ L'intégration de salariés du secteur privé dans la fonction publique n'est pas toujours possible (recrutement sur concours, critères d'âge) ni souhaitée (perte de l'ancienneté). La création d'une régie autonome (voir ci-dessus) évite ces difficultés : ses agents étant des salariés de droit privé, ils peuvent conserver tous leurs acquis.

⁴ Dans les transports urbains, les régies publiques sont encore minoritaires. Elles concernent souvent des petits et moyens réseaux, comme celui de Moselle-et-Madon, près de Nancy, mais aussi quelques grandes agglomérations, comme Marseille et Toulouse. Si un mouvement de retour en régie est apparu aussi dans ce secteur au cours des dernières années, il est trop tôt pour en analyser les conséquences, d'autant qu'il ne se traduit pas toujours par l'éviction des multinationales, qui peuvent continuer à exploiter les réseaux par le biais de marchés publics.

Collectif nancéien pour une régie publique des transports urbains et pour leur accès gratuit

Contact : collectif-transport@fsl-nancy.fr – Site : <http://collectif-transport.fsl-nancy.fr/>