

Les sociétés publiques locales dans le champ de la mobilité

Premiers retours d'expériences



Les sociétés publiques locales dans le champ de la mobilité

Premiers retours d'expériences

Collection « Connaissances »

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnels incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Remerciements

Cet ouvrage, **œuvre collective du Cerema**, est le fruit d'une collaboration technique entre le Cerema et Agir Transport. Il a été piloté et rédigé par Bertrand Dépigny* (Cerema).

Ont contribué à sa rédaction :

- Anne Le Ruyet (Cerema)
- Élodie Gueneuc (Agir Transport)

Sont remerciés pour leur relecture :

- Gaëlle Paternotte, Ministère de la Transition écologique (DGITM / DST)
- Laure Lachaise, Fédération des établissements publics locaux
- Lucas Mable, Communauté d'agglomération du Grand Dax
- Yann Dufour, Communauté d'agglomération Carene – Saint-Nazaire Agglomération
- Gérôme Charrier (Cerema)
- Cédric Boussuge (Cerema)

Comment citer cet ouvrage :

Cerema. *Les sociétés publiques locales dans le champ de la mobilité. Premiers retours d'expériences*.
Bron : Cerema, 2020. Collection : Connaissances. ISBN 978-2-37180-471-5 (pdf)

*** Contact :**

Courriel : pm.dd.dtectv.cerema@cerema.fr

Sauf mentions particulières, les crédits photographiques, schémas, illustrations sont Cerema.

Avant-propos

Cet ouvrage s'adresse aux élus et techniciens de collectivités territoriales compétentes pour l'organisation de services de mobilité sur leur territoire, mais également de collectivités compétentes en matière d'organisation de services de transports périscolaires et de voirie. Il a vocation à contribuer à la prise de décision quant au choix du mode de gestion pour exploiter un réseau de transport public, en proposant une analyse des premières sociétés publiques locales (ci-après SPL) créées dans le champ des transports et plus généralement de la mobilité. Il examine ainsi la mise en œuvre des premières SPL créées en ce domaine et se concentre plus particulièrement sur celles ayant développé une activité en matière de transport collectif urbain et non urbain. Il ne cherche pas à prendre le parti d'un mode de gestion plutôt qu'un autre et n'établit pas de comparaison entre les différents types d'entreprises publiques locales (SEM et SEMOP notamment).

Dans la suite de l'ouvrage, nous désignons par « SPL mobilité » l'ensemble des SPL intervenant dans le champ de compétence transport et mobilité. Une mention particulière sera faite lorsque sera évoqué le stationnement sur lequel ne porte pas prioritairement l'analyse proposée dans cet ouvrage.

Sommaire

Avant-propos	3
1. Introduction	7
2. Contexte et enjeux des SPL	9
3. Pourquoi créer une SPL ?	17
4. Comment créer une SPL ?	23
5. Le fonctionnement de la SPL	41
6. Enseignements et perspectives	51
7. Annexe	
Actionnariat des SPL ayant une activité de mobilité (hors stationnement)	59
8. Bibliographie	63
9. Table des matières	64

1 - Introduction

Représentant le tiers des émissions de gaz à effet de serre en France, le secteur des transports et de la mobilité constitue l'un des leviers majeurs de la lutte contre le changement climatique. Au premier rang de l'action collective sur ce champ d'action publique, les collectivités territoriales compétentes pour l'organisation des services de mobilité et de transports collectifs peuvent recourir à différents modes de gestion pour mettre en œuvre leur politique de mobilité.

Parmi ceux-ci, la SPL dite de « transport » créée en 2010¹ s'inscrit dans le panel des modes de gestion offerts aux collectivités territoriales compétentes en matière d'organisation des transports et de la mobilité.

Dix ans plus tard, on dénombre 31 SPL créées ou en cours de création dans le champ de la mobilité, attestant de son statut d'alternative sérieuse au sein des modes de gestion directe et externalisée. Par sa nature et la composition de ses entités adhérentes, elle constitue également un outil de gouvernance à disposition des collectivités territoriales.

Déployées dans un contexte réformateur dense, les SPL « mobilité » ont rencontré une recombinaison rapide des principaux acteurs publics qui les portent. La montée en puissance de la région dans l'organisation du transport non urbain en lieu et place du département ainsi que la réforme de la carte intercommunale constituent des éléments marquants de l'environnement dans lequel certains élus ont fait le choix de coopérer au sein de ce nouvel outil. Plus récemment, la publication de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)² relative à la création d'autorités organisatrices de la mobilité sur l'ensemble du territoire achève de recomposer le paysage de la gouvernance locale de la mobilité offrant des potentiels de mobilisation de la palette d'outils contractuels, dont la SPL.

En s'appuyant sur l'analyse de plusieurs SPL « mobilité », cet ouvrage propose de revenir sur les caractéristiques juridiques et techniques de ces sociétés avant de mettre en évidence les mécanismes qui président au choix d'une société publique locale pour exploiter un réseau de transport public ou des services de mobilité ainsi que les enseignements qui peuvent être tirés des premières expériences françaises.

1. Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des Sociétés Publiques Locales.

2. Fiche Cerema, *La loi d'orientation des mobilités : quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération ?*, 2020.

2. Contexte et enjeux des SPL

2.1 Le cadre réglementaire

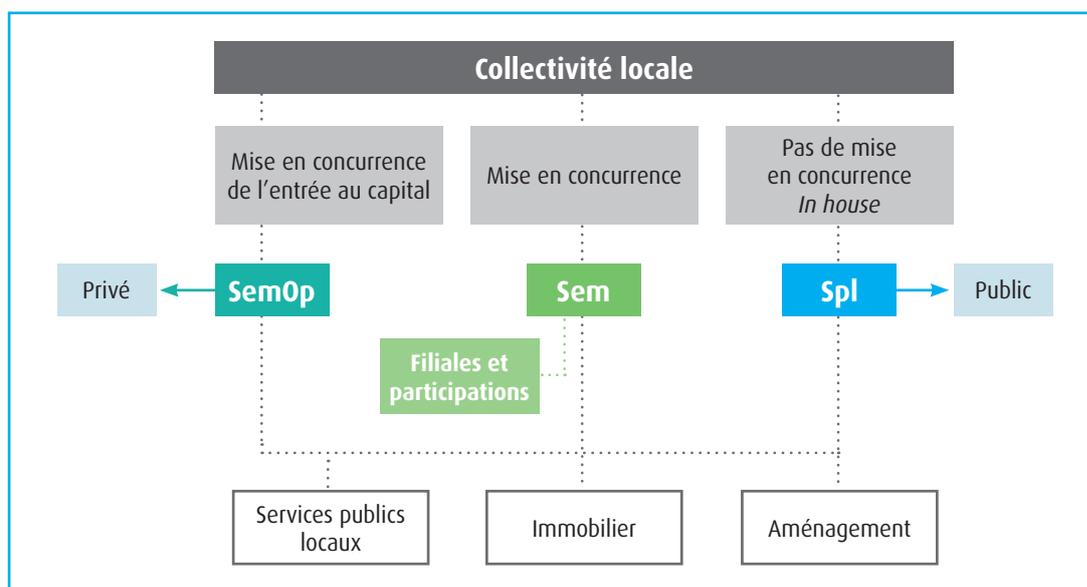
La SPL est une société anonyme de droit privé régie par le Code du commerce. Elle est définie par le Code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT), dans son article L. 1531-1 alinéa 1 qui dispose que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital* ».

2.1.1 La SPL, une entreprise publique locale

La SPL constitue une forme d'entreprise publique locale (EPL), dont les collectivités territoriales ou leurs groupements sont à la fois actionnaires et « clients ». L'EPL a pour raison d'être la réalisation de missions d'intérêt général qui lui sont confiées par des collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de leurs compétences.

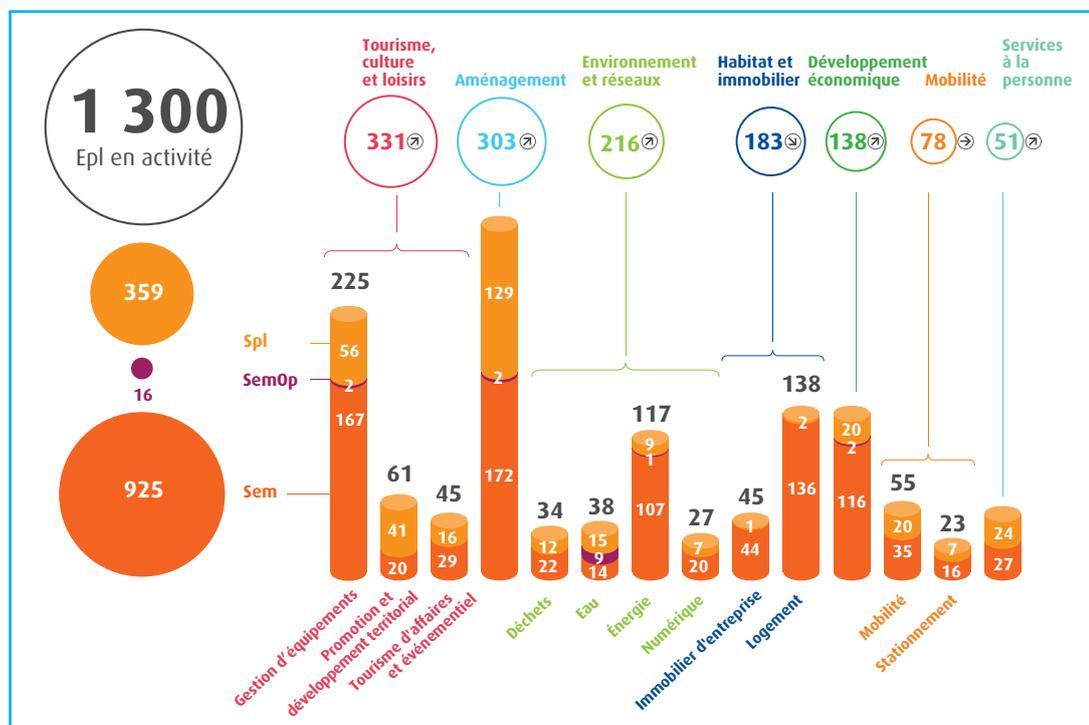
On distingue trois types d'EPL :

- la société d'économie mixte (SEM), société anonyme composée entre 50 % et 85 % de capitaux publics, dont les missions sont attribuées après mise en concurrence et pouvant intervenir pour d'autres commanditaires que ses actionnaires ;
- la SPL, société anonyme au capital 100 % détenu par au moins deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités et dispensée de mise en concurrence (excepté pour le choix de ses prestataires) ;
- la SEM à opération unique (SEMOP), au capital mixte public-privé et dont un unique appel public à la concurrence permet de sélectionner les actionnaires économiques et d'attribuer le contrat au terme de l'exécution duquel la SEMOP est automatiquement dissoute.



Les champs d'action des EPL sont notamment l'aménagement, l'habitat et l'immobilier, la mobilité, l'environnement, les réseaux, le tourisme, la culture et les loisirs, le développement économique.

En 2018, la fédération des EPL dénombre 1 300 EPL dont 359 SP.



Les domaines d'activité des entreprises publiques locales en 2018. © Fédération des EPL

2.1.2 Gouvernance et actionnariat de la SPL

La société publique locale (SPL) est une société anonyme de droit privé relevant du Code du commerce et du CGCT. Elle est créée pour une durée maximale de 99 ans, ses statuts pouvant préciser une durée inférieure³.

Elle est composée uniquement de collectivités territoriales ou de leurs groupements (au minimum deux) et est administrée par un conseil d'administration composé de 3 à 18 représentants de ces collectivités membres ou de leurs groupements et dont l'un d'eux est élu président. Une SPL peut aussi être gouvernée par un directoire et un conseil de surveillance : la gestion de la société est confiée au directoire, le contrôle de gestion au conseil de surveillance (article L. 225-68 du Code de commerce). Ce mode de gouvernance est toutefois plus rare.

La SPL dispose d'un capital social dont le montant est fixé dans les statuts avec un seuil minimal de 37 000 euros⁴. Ce capital social doit aussi obéir à des exigences propres à toute entreprise de transport public. Il est divisé en actions détenues par les collectivités (ou leurs groupements) membres. L'actionnariat de la SPL est donc strictement public. Comme dans toute société anonyme, chaque actionnaire dispose de la liberté d'entrer au capital de la SPL et d'en sortir. La responsabilité des actionnaires est limitée au montant de leurs apports, donc à la part de capital.

3. Articles L. 210-2 et R. 210-2 du Code du commerce.

4. Article L. 224-2 du Code du commerce.

2.1.3 Principes de fonctionnement de la SPL

La SPL peut réaliser des opérations d'aménagement, de construction et d'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général⁵. Pour ce faire, plusieurs principes régissent son action.

Un opérateur dédié et cantonné

La SPL ne peut exercer ses activités que pour le compte exclusif de ses actionnaires et sur leur seul territoire⁶. Dès lors, dans le champ de la mobilité, les activités annexes du service public de transport de voyageurs pour le compte de particuliers, d'entreprises ou de collectivités non actionnaires sont interdites.

Il en résulte également que la SPL ne peut agir pour son propre compte.

Un opérateur hors champ de la concurrence dans sa relation avec l'autorité organisatrice

Le législateur a conçu la SPL pour qu'elle réponde aux qualités requises par le droit communautaire⁷ afin d'être considérée comme un opérateur « in house » ou de « prestations intégrées ». Ainsi, les contrats de prestations conclus entre les SPL et leurs actionnaires ne sont pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence préalables, dès lors que celles-ci respectent les conditions du « in house » (contrôle analogue, opérateur dédié, capital public).

Un opérateur lié par un contrat avec chaque actionnaire

Bien qu'il n'y ait pas de mise en concurrence, la SPL a l'obligation de conclure un ou plusieurs contrat(s) avec le(s) partenaire(s) qui la sollicite(nt) dans le respect des règles communautaires⁸. Ces contrats sont limités dans le temps et prévoient notamment les conditions d'exécution de la mission et de rémunération de la SPL. Ils peuvent être modifiés facilement, dès lors qu'ils ne sont pas soumis aux règles de modification prévues dans le Code de la commande publique.

Un opérateur soumis à la concurrence dans sa relation avec ses fournisseurs

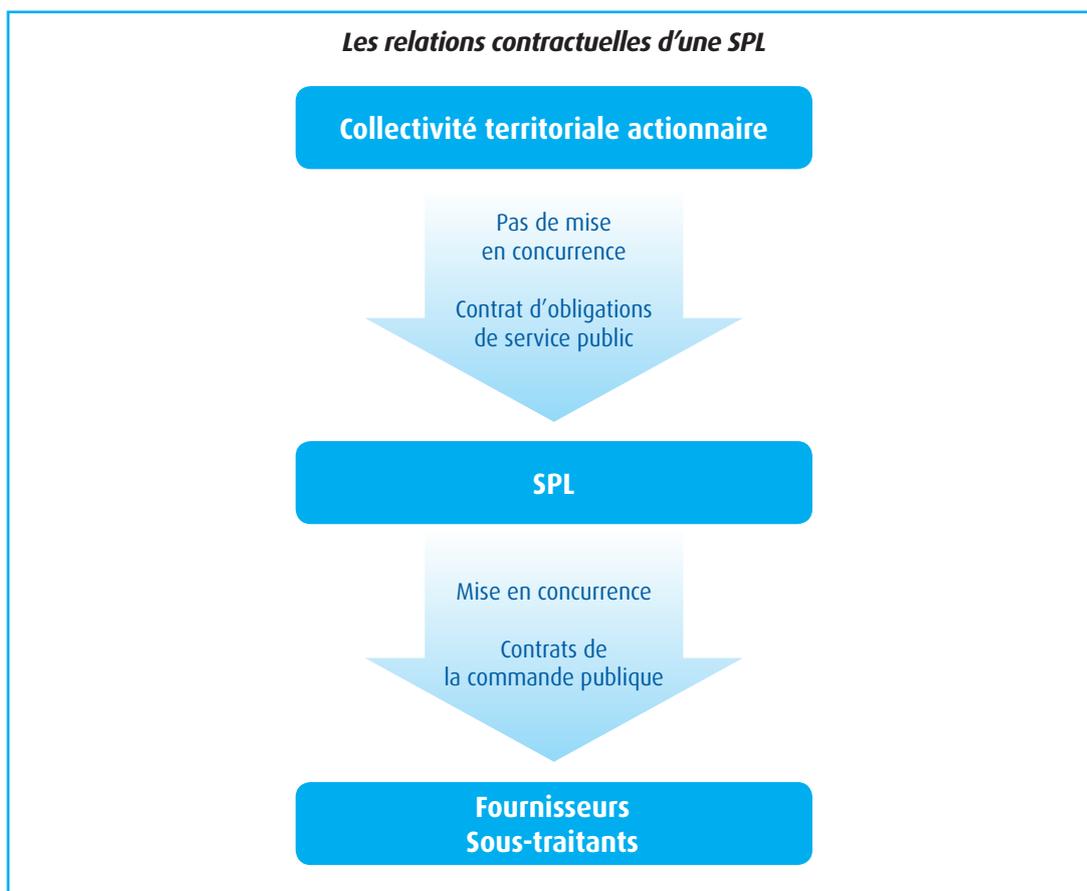
Afin de réaliser les missions qui lui sont confiées par les collectivités territoriales ou groupements de collectivités actionnaires, la SPL peut à son tour faire appel à des tiers pour exécuter le service dont elle a la charge, dans les limites évoquées au point 5.2.1. Pour ce faire, la SPL est soumise aux règles de publicité et de mise en concurrence afin de passer ses commandes à un tiers, conformément au Code de la commande publique entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

5. Article L. 1531-1 du CGCT alinéa 2.

6. Article L. 1531-1 du CGCT alinéa 3.

7. Directive européenne n° 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

8. Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « OSP ».



2.2 La SPL dans le champ de la mobilité

2.2.1 Les activités de la SPL « mobilité »

Lors de leur création à titre expérimental en 2006⁹, les premières SPL ont pour mission de réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme (SPLA). Ces sociétés ont été pérennisées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales qui a étendu leur champ de compétence et leur a conféré des droits nouveaux.

Ainsi, à partir de 2010, il est possible de créer une SPL pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, comme le service public de transports de voyageurs, ou toutes autres activités d'intérêt général.

Dans le champ de la mobilité, une SPL peut notamment :

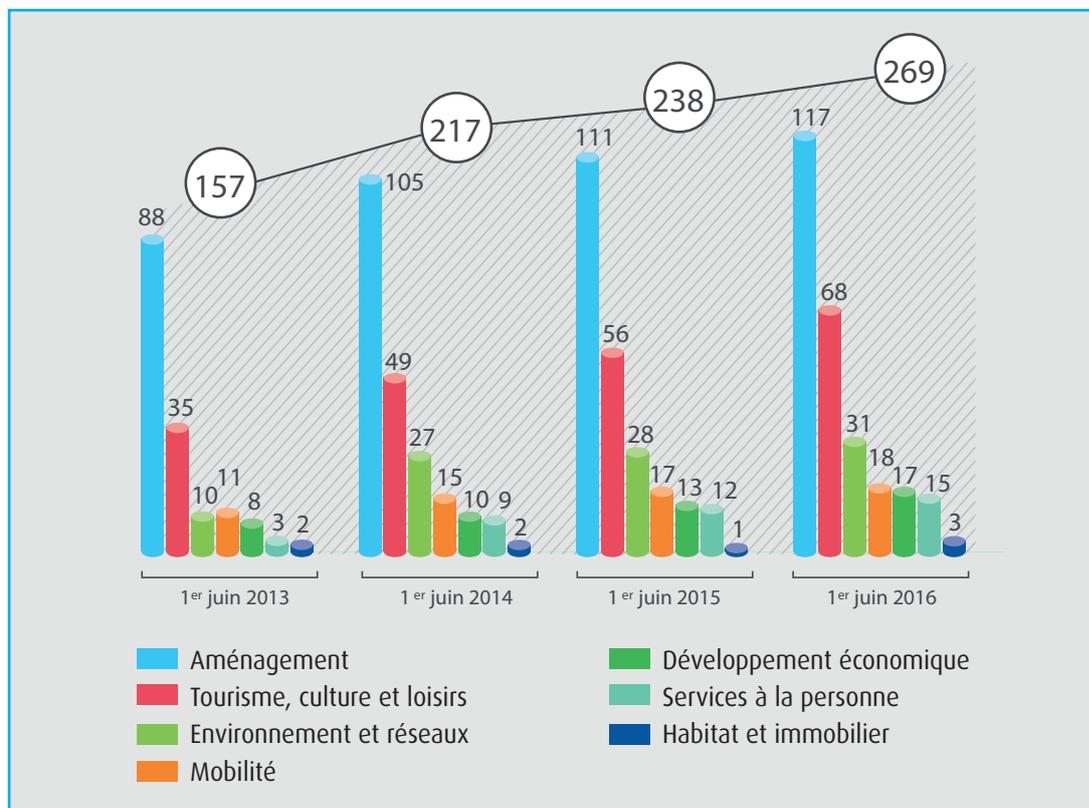
- réaliser des aménagements pour les transports collectifs ;
- exploiter et gérer un réseau de transports collectifs ;
- exploiter un service de stationnement ;
- se voir confier d'autres services de mobilité : autopartage, vélo en libre-service, information multimodale.

9. Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Par ailleurs, si le rythme de création des SPL « mobilité » demeure relativement faible, leur objet social semble se diversifier comme en témoigne la récente création d'une SPL ayant notamment pour mission la gestion d'une plate-forme de mobilité à Chambéry.

L'objet de l'activité dont il est question dans le contrat liant la SPL à ses actionnaires doit correspondre au champ de leurs compétences.

Toutefois, le partenariat dans une SPL n'oblige pas la collectivité actionnaire à faire travailler la SPL sur tous les objets sociaux déclarés dans les statuts¹⁰. Ainsi, une SPL intervenant dans le champ de la mobilité peut compter parmi ses actionnaires une ou plusieurs AOM au titre de leur compétence en matière d'organisation de services de mobilité et de transport et une ou plusieurs autres collectivités (commune, département) au titre de leur compétence voirie, aménagement de l'espace public, stationnement, transport périscolaire, etc.



La répartition des SPL par secteur d'activité. © EPLscope 2016

2.2.2 La SPL et les récentes réformes territoriales

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a transféré aux régions la compétence d'organisation des transports collectifs publics routiers non urbains (réguliers et scolaires), auparavant détenue par les départements, à l'exclusion du transport d'enfants handicapés vers les établissements scolaires qui demeure une prérogative du département.

10. Article L. 1531-1 alinéa 2 du CGCT.

Néanmoins, la région a la possibilité de déléguer tout ou partie de ses compétences de mobilité à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à une autre AOM, à un syndicat mixte « SRU », à la suite de la signature d'une convention entre la région et la collectivité délégataire¹¹.

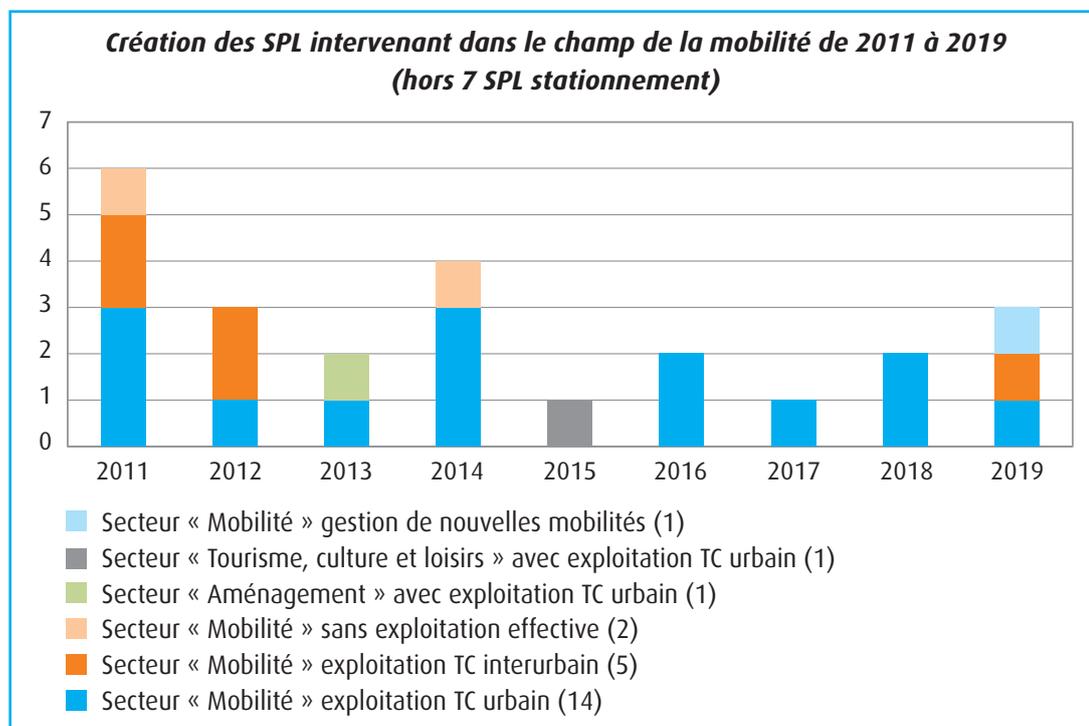
En accompagnement de ce transfert de compétence, l'article 15 VI de la loi NOTRe dispose que « *la région [...] succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers* ». Ainsi, les dettes, créances et contrats dont les départements sont titulaires dans le cadre de l'exercice de leur compétence transport sont transférés à la région. Ceci permet d'assurer une continuité des contrats en cours d'exécution.

Les SPL « mobilité » dans lesquelles le département était actionnaire ont donc vu un de leurs acteurs phares se retirer au profit de la région.

Cependant, il demeure possible pour un département de se maintenir au sein d'une SPL « mobilité » ou de devenir actionnaire d'une SPL au titre de sa compétence d'organisation du transport spécial des élèves handicapés¹².

Autre conséquence de la loi NOTRe, la réforme de la carte intercommunale poursuivant l'objectif de réduction du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (ci-après EPCI) s'est traduite par une augmentation de la taille de certaines intercommunalités pouvant également impacter l'actionnariat des SPL et leurs territoires d'intervention.

Ainsi, dans sa publication EPLscope 2018, la Fédération des EPL note qu'à la suite de la loi NOTRe, « *la part des participations communales (19 %, -1) et départementales (14 %, -2) au capital des EPL se réduit face à l'augmentation de celles des intercommunalités (18 %, +1) et des régions (7 %, +2)* » (EPLscope 2018).



11. Article L. 1231-4 du Code des transports et article L. 1111-8 du CGCT.

12. Pour approfondir ce point, cf. le guide d'Agir Transport *Les sociétés publiques locales en 60 questions/réponses*.

2.2.3 La SPL dans le champ de la mobilité

La dynamique de création de SPL « mobilité » depuis 2011 fait état d'un relatif engouement faisant suite à la promulgation de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010. On observe un rythme moyen d'une à trois créations par an, le plus souvent au gré des périodes de renouvellement des contrats d'exploitation de réseaux de transport.

Les SPL « mobilité » interviennent dans la gestion de réseaux de transport public urbain, non urbain, dans la gestion du stationnement et dans la gestion de services de mobilité, y compris dans la gestion de plate-forme de mobilité.

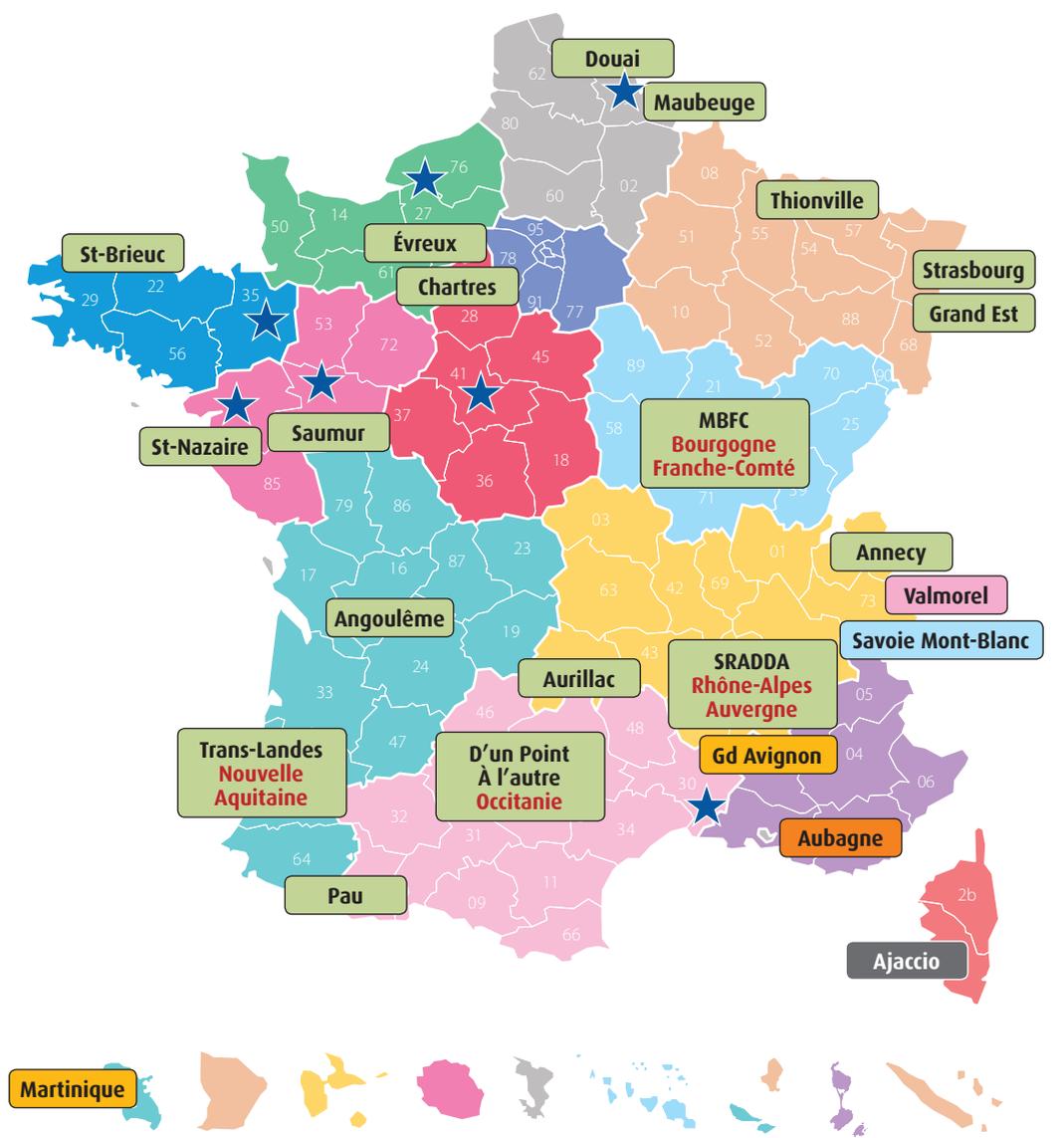
Le dénombrement des **31 SPL « mobilité »** (incluant le stationnement) s'avère quelque peu complexe. En effet, la Fédération des EPL utilise une nomenclature basée sur un découpage en « secteurs » d'activités. Trois d'entre eux comptent des SPL présentant une activité liée à la mobilité.

31 SPL ayant une activité liée à la mobilité en 2019 :

- 29 SPL appartiennent au secteur « mobilité » de la nomenclature proposée par la Fédération des EPL qui inclut l'activité stationnement :
 - dont 21 créées avec une activité de gestion d'un réseau de transport collectif :
 - 18 avec éventuellement d'autres mobilités,
 - 1 avec stationnement (Ajaccio),
 - 2 créées pour une construction de TCSP (Martinique et Avignon),
 - dont 1 pour les nouvelles formes de mobilités (Savoie Mont-Blanc créée en 2019),
 - dont 7 en sous-secteur stationnement (d'autres SPL incorporent du stationnement (Angers, Blois, Nantes, Nîmes, Rennes, Rouen, Valenciennes) ;
- 1 SPL appartient au secteur « Aménagement » selon la classification de la Fédération des EPL, qui a ensuite pris en charge l'exploitation du transport collectif (Façonéo en Pays d'Aubagne et de l'Étoile, créée en 2013, avec transport en 2015 et exploitation du réseau en 2017) ;
- 1 SPL appartient au secteur « Tourisme, culture et loisirs » selon la classification de la Fédération des EPL, qui exploite un réseau de transport collectif avec la gestion du stationnement et en second lieu l'exploitation du réseau de navettes (Les Avanchers Valmorel).

Voir carte des 31 SPL « mobilité » répertoriées en 2019 page suivante.

Les 31 SPL « mobilité » répertoriées en 2019



- 18 SPL avec une activité de gestion d'un réseau de transport collectif et avec éventuellement d'autres mobilités
- 1 SPL avec une activité de gestion d'un réseau de transport collectif et avec stationnement (Ajaccio)
- 2 SPL avec une activité de gestion d'un réseau de transport collectif créées pour une construction de TCSP (Martinique et Avignon)
- 1 SPL en secteur « Mobilité » pour les nouvelles formes de mobilités (Savoie Mont-Blanc)
- ★ 7 SPL en secteur « Mobilité » en sous-secteur stationnement (Angers, Blois, Nantes, Nîmes, Rennes, Rouen, Valenciennes)
- 1 SPL en secteur « Aménagement » (Façonéo en Pays d'Aubagne et de l'Étoile)
- 1 SPL en secteur « Tourisme, culture et loisirs » (Les Avanchers Valmorel)

3. Pourquoi créer une SPL ?

3.1 Des motifs variés qui influencent le choix de la SPL

Plusieurs motifs peuvent expliquer le choix d'une AOM de recourir à une SPL pour la gestion de son réseau de transport ou ses services de mobilité, à savoir notamment la volonté de maîtriser les coûts d'exploitation d'un réseau et d'atteindre des objectifs de la politique de mobilité.

Rechercher un outil de maîtrise de l'offre de transport, de son coût et de sa qualité

L'AOM peut souhaiter reprendre en gestion directe son réseau afin d'atteindre plus facilement les objectifs d'offre de transport qu'elle se donne.

Dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint, la recherche d'une meilleure maîtrise de la dépense peut constituer un argument en faveur d'une gestion « plus interne » d'un réseau de transport. En effet, le développement de l'offre de transport impose, d'une part, une recherche permanente d'optimisation des moyens, et, d'autre part, une souplesse d'organisation permettant l'expérimentation de solutions novatrices. À cet égard, dans certaines situations, la SPL apparaît comme l'outil le plus adapté pour répondre à ces enjeux.

En étant seuls détenteurs du capital et des sièges du conseil d'administration de la SPL, les actionnaires accroissent leur capacité de maîtrise de l'outil d'exploitation de leur service public de transport (frais de structure, gestion financière du réseau).

La SPL présente des avantages en termes d'efficacité, de réactivité et de souplesse de gestion. La proximité entre l'AOM et son exploitant permet un travail en amont des projets de mobilités ou d'évolution de son réseau de transport. La SPL est un outil de coopération permettant d'aller au-delà des frontières géographiques des EPCI afin de couvrir un bassin de mobilité.



En pratique

En 2017, les élus de Pau ont choisi de créer une SPL en lieu et place de la SEM existante pour exploiter le réseau afin de « maîtriser l'accroissement des dépenses sans dégrader la qualité de service » (Entreprises et Marchés, 6 janvier 2016, « *Pau va créer une SPL transport pour "limiter le déficit" d'Idelis* »).

Absence de concurrence

Le choix des élus de recourir à une SPL peut se justifier par l'absence totale ou significative de concurrence sur certains territoires entraînant une augmentation du coût du transport.

Le recours à une SPL peut en outre stimuler la concurrence dans la mesure où les entreprises présentes sur le territoire prennent la mesure d'une nouvelle forme de concurrence territoriale qu'opère la SPL.

Modification simplifiée des contrats conclus entre les SPL et leurs actionnaires

Contrairement aux marchés publics ou aux délégations de services publics¹³, les contrats d'obligations de service public, dits contrats « OSP » conclus entre les SPL et leurs actionnaires ne sont pas soumis aux règles de modification prévues dans le Code de la commande publique.

Les actionnaires peuvent ainsi faire évoluer plus facilement les contrats OSP, en recourant à un avenant, sous réserve toutefois de respecter la limitation de durée des contrats OSP.

Les actionnaires peuvent également conclure des contrats OSP avec la SPL sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Préserver des leviers d'action locaux

Dans un souci de maintien des leviers d'action directs sur l'exploitation d'un réseau de transports collectifs, la SPL évite aux AOM de prendre le risque de voir un grand groupe succéder à un exploitant « local » de type SEM.



En pratique

En 2011, au moment du renouvellement de la DSP signée douze ans plus tôt entre la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (Carene) et la SEM STRAN, les élus ne souhaitent pas prendre le risque de voir concourir un grand groupe pour l'exploitation de leur réseau et ont fait le choix de transformer la SEM en SPL afin de maintenir un pilotage étroit de l'exploitation du réseau.

Favoriser une politique de mobilité intégrée

Levier essentiel d'une politique de mobilité, le stationnement est devenu ces dernières années un objet d'action des SPL du champ mobilité, même si peu d'entre elles l'intègrent à leur politique globale de mobilité comme levier d'action en faveur du report modal.



En pratique

En confiant la gestion du stationnement à une SPL, la Ville de Blois, associée à la communauté d'agglomération de Blois, a souhaité apporter plus de cohérence à son offre de stationnement, notamment en matière de tarification, au travers d'un opérateur unique et dans l'objectif de renforcer l'attractivité du centre-ville.

13. Les règles de modification des marchés publics sont prévues aux articles L. 2194-1 du Code de la commande publique et celles des concessions aux articles L. 3135-1 et suivants du Code de la commande publique.

Rechercher souplesse et continuité lors du renouvellement du contrat

Renouveler un contrat avec un exploitant via une procédure de mise en concurrence constitue une étape qui peut se révéler laborieuse et risquée. Dans le cas où l'exploitant de type SEM n'est pas challengé localement et présente une performance dans la mise en œuvre de la politique de mobilité qui satisfait les élus, la lourdeur et la longueur de la procédure de renouvellement sont mises en avant par ces derniers comme principaux facteurs de motivation pour se tourner vers l'outil SPL.



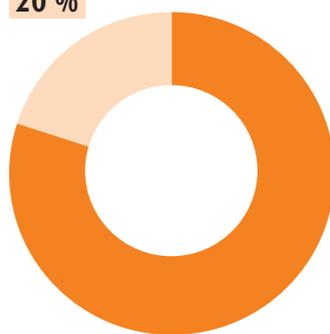
En pratique

C'est notamment le cas d'Annecy qui a choisi de transformer sa SEM historique en SPL pour s'affranchir de ces périodes de renouvellement laborieuses : « Avec ce changement de statut, la Sibra devient l'outil privilégié de la Communauté d'agglomération pour la mise en œuvre de sa politique de transports urbains et de modes de déplacements doux. Bien sûr qu'il faudra modifier les contrats à chaque fois qu'il y a des évolutions, mais ces modifications relèveront d'une décision de l'autorité organisatrice avec une mise en musique rapide contrairement à une DSP où il faudrait signer des avenants » déclarait le président de la Communauté d'agglomération d'Annecy au moment de la création de la SPL en 2016.

Le nouvel actionariat de la SPL « Compagnie des Transports Strasbourgeois »

Région Grand Est

20 %



80 %

Eurométropole
de Strasbourg (EMS)

À Strasbourg, c'est la volonté de poursuivre une dynamique vertueuse d'économies de fonctionnement qui a guidé les élus dans la volonté de transformer la SEM historique en SPL afin de maintenir un partenariat fort et stable avec l'opérateur historique tout en augmentant le pouvoir des collectivités territoriales dans le pilotage de l'outil de mise en œuvre de leur politique de mobilité sur le territoire.

3.2 Un élément déclencheur : le renouvellement des contrats d'exploitation des transports publics

Si les motifs de création d'une SPL sont variés, l'opportunité de réaliser cette évolution est fréquemment corrélée avec le moment du renouvellement du contrat d'exploitation du réseau.

Les principaux modes de gestion des transports publics

Les AOM disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour l'exploitation des services publics de transport ou de mobilité qu'elles organisent. Il s'agit là d'une application du principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution).

Deux modes de gestion peuvent être distingués :

- **la gestion directe** : la gestion et l'exploitation d'un service de transport sont assurées par un service de la collectivité (régie dotée de la seule autonomie financière) ou par un opérateur interne défini comme « *une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » (ROSP, 23 octobre 2007). Cet opérateur interne peut avoir un statut de droit public (EPIC) ou de droit privé (SPL) ;
- **la gestion externalisée** fortement développée dans les transports publics en France (90 % des réseaux urbains) consiste à déléguer l'exploitation du service public de transport à un opérateur externe. Elle nécessite la passation d'un contrat entre l'AOM et l'entreprise publique ou privée chargée de cette exploitation après une obligation de publicité afin de garantir une mise en concurrence des candidats. Cela peut conduire à la conclusion d'un marché public ou bien d'une concession de service public (telle qu'une DSP) selon le risque supporté par l'opérateur.

3.2.1 Une opportunité : la période de renouvellement

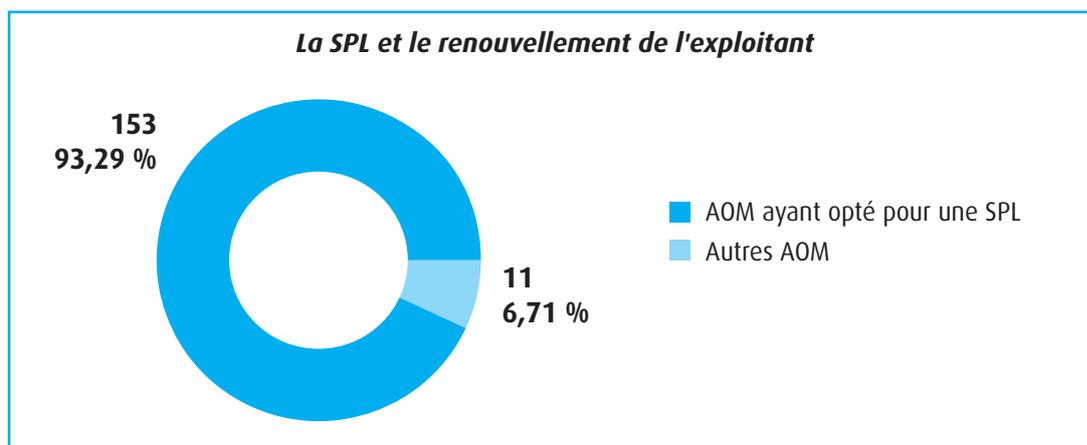
Le renouvellement du contrat constitue une opportunité pour l'AOM d'apprécier sa politique de transport et de mobilité. Elle (re)définit ses objectifs et évalue les moyens dont elle dispose ainsi que le rôle qu'elle souhaite jouer dans la gestion de l'exploitation, notamment au regard des risques industriels et commerciaux encourus. Cette période est ainsi propice à un changement de mode de gestion et de gouvernance des transports.



En pratique

En Saône-et-Loire c'est la réalisation d'un diagnostic financier de la collectivité qui a incité le département à lancer une réflexion sur le mode de gestion en incluant la SPL dans le panorama des possibles.

Les données statistiques DGITM GART UTP des années 2011 à 2016, montrent que 7 % des AOM qui ont renouvelé un contrat d'exploitation d'un réseau de transport urbain en France métropolitaine, ont opté pour une SPL.

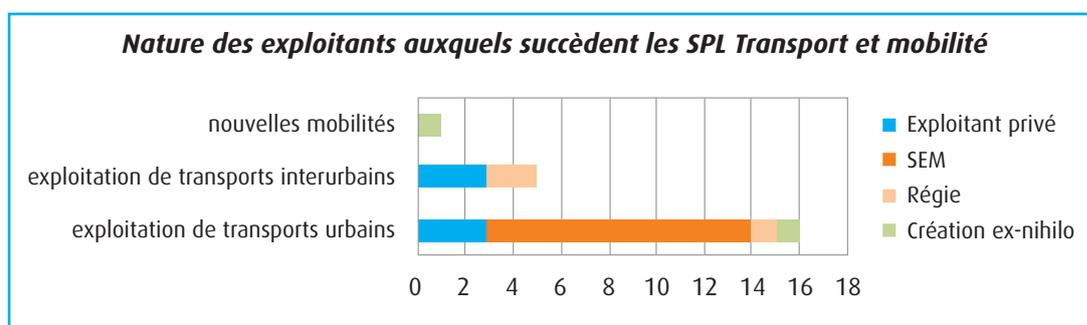


En recourant à la SPL, les AOM sortent de l'obligation de mise en concurrence à laquelle sont soumises les SEM pour choisir leur opérateur. Par ailleurs, via ce mode de gestion directe contractualisé qu'est la SPL, les services techniques de la collectivité AOM actionnaire se trouvent plus impliqués dans des relations avec le directeur de la SPL qu'ils ne pouvaient l'être en SEM. Ils détiennent une capacité accrue de suivi de l'exploitation des services par la SPL et se trouvent en mesure de la contrôler de manière semblable à ce qu'ils pourraient faire s'il s'agissait d'un des services de la collectivité.

Par ailleurs, le tiers de l'ensemble des SPL « mobilité » (hors stationnement) succède à des exploitants privés, principalement pour des motifs de défaut d'implication dans la productivité ou de défaut de concurrence lors du renouvellement du contrat.

Enfin, les récentes créations de SPL montrent un élargissement de leur objet au conseil à la mobilité et à la location de vélos, de même que le stationnement de navettes en territoire touristique.

Il faut également noter que trois SPL ont été créées ex nihilo pour la construction de transports collectifs en site propre (Avignon, Martinique, Angoulême¹⁴). Ces structures n'apparaissent pas dans le panorama des formes juridiques ci-dessous, celles-ci n'ayant finalement pas eu en charge l'exploitation de service de transports ou de mobilité.



14. La SPL Grand Angoulême mobilité aménagement a créé un BHNS.

3.2.2 Une contrainte : un défaut de concurrence locale

Au cours des vingt dernières années, l'absence fréquente de forte concurrence lors du renouvellement de contrats s'est parfois traduite par une dégradation de la qualité de l'exploitation des services de mobilité par l'opérateur privé peu ou pas « challengé ».

Certaines autorités organisatrices ont alors déploré une réelle difficulté à maîtriser les coûts de gestion d'exploitation de leur réseau, et sans qu'il ne soit atteint une qualité de service à la hauteur des moyens budgétaires attribués. Dans un contexte de diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales, certaines d'entre elles peuvent être incitées à se tourner vers des modes de gestion de leur réseau plus internes.

La société publique locale élargit le choix dont disposent les collectivités territoriales pour l'exploitation de leurs services de mobilité en mobilisant des caractéristiques de la gestion déléguée et de la gestion directe.



En pratique

Lors du renouvellement de son contrat en 2014, la communauté d'agglomération Chartres Métropole fait face à un défaut de concurrence, l'exploitant sortant Transdev se trouvant seul candidat. A la suite d'une demande d'amélioration de la desserte formulée par l'AOM à laquelle le candidat sortant répond par une hausse estimée du coût jugée trop élevée par l'AOM, cette dernière décide de ne pas renouveler son délégataire et crée une SPL temporaire avec la ville de Chartres afin de ne pas prendre le risque d'une interruption de service. Cette SPL sera finalement rapidement pérennisée en raison du choix de l'AOM de maîtriser ses coûts d'exploitation.

4. Comment créer une SPL ?

4.1 Définir le territoire d'action et le partenariat

Si la création d'une SPL renvoie à un certain nombre d'actes administratifs, plusieurs questions d'ordre technique et stratégique se posent. Parmi celles-ci, le choix du territoire d'action de la SPL et la construction du partenariat constituent un préalable à la mise en œuvre des modalités pratiques de création de la SPL.

4.1.1 Quel territoire pour la SPL ?

Le choix du territoire de la SPL dépend étroitement du territoire sur lequel les collectivités ou leurs groupements souhaitent déployer le service, la SPL n'étant compétente pour exercer ses missions que sur le territoire de ses actionnaires.

Cependant, on peut distinguer deux types de territoires :

- un **territoire d'adhésion**, correspondant au territoire de l'ensemble des collectivités (ou de leurs groupements) actionnaires de la SPL. Il est défini par les limites territoriales des collectivités constituant la SPL ;
- un **territoire d'action**, issu du choix du périmètre sur lequel portent les services exploités par la SPL.

Ainsi, les missions de la SPL peuvent ne s'exercer que sur une partie du territoire de l'un de ses membres (une ligne de transport, un service de mobilité partagée...) ou sur une partie d'un réseau de transport (lignes précises d'un réseau confiées à la SPL).

Aussi, si le territoire d'adhésion, plus large, est imposé par le territoire de chacun des actionnaires, le territoire d'action est déterminé au vu des services confiés à la SPL par les actionnaires, tel que défini dans les contrats conclus entre la SPL et chaque actionnaire.

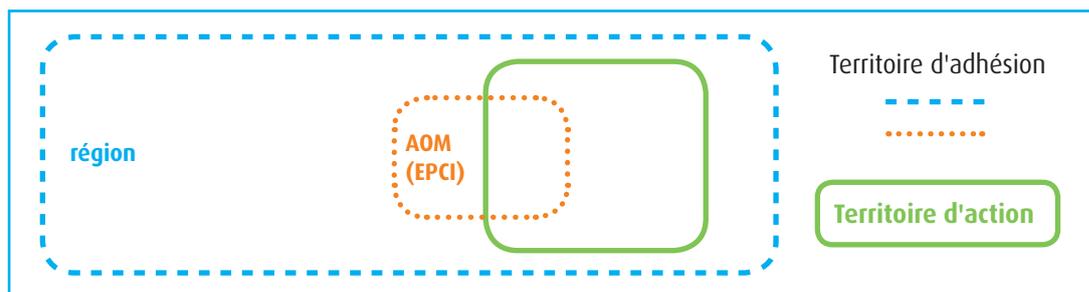


Schéma illustrant l'imbrication des territoires d'adhésion et d'action

En pratique, dans le cas de la SPL SRADDA, le territoire d'action est composé du territoire des lignes de transport confiées à la SPL par chacun des quatre acteurs :

- **la Région Auvergne-Rhône-Alpes** a confié une de ses quatre lignes en Ardèche et une de ses trois lignes dans la Drôme ;
- **Valence Romans Déplacements** a confié à la SPL uniquement les lignes pénétrantes qui étaient auparavant gérées par le Département de Drôme ;
- **le département de l'Ardèche** a confié une de ses lignes ;
- **le département de la Drôme** a confié uniquement la partie des lignes qu'il gérait en régie et qui couvrait le tiers de son territoire.

À la suite du transfert de compétence d'AOT du département à la région en 2017, le territoire d'adhésion de la SRADDA n'a pas été modifié, ni son territoire d'action qui reste localisé autour de la Drôme et de l'Ardèche. Ainsi, si la région est devenue majoritaire dans le partenariat en reprenant à son compte l'actionnariat des départements, elle n'a, à ce jour, pas souhaité confier de nouvelles lignes à la SPL, ne modifiant pas le territoire d'action de la SPL.

Des territoires d'adhésion et d'action qui peuvent évoluer distinctement



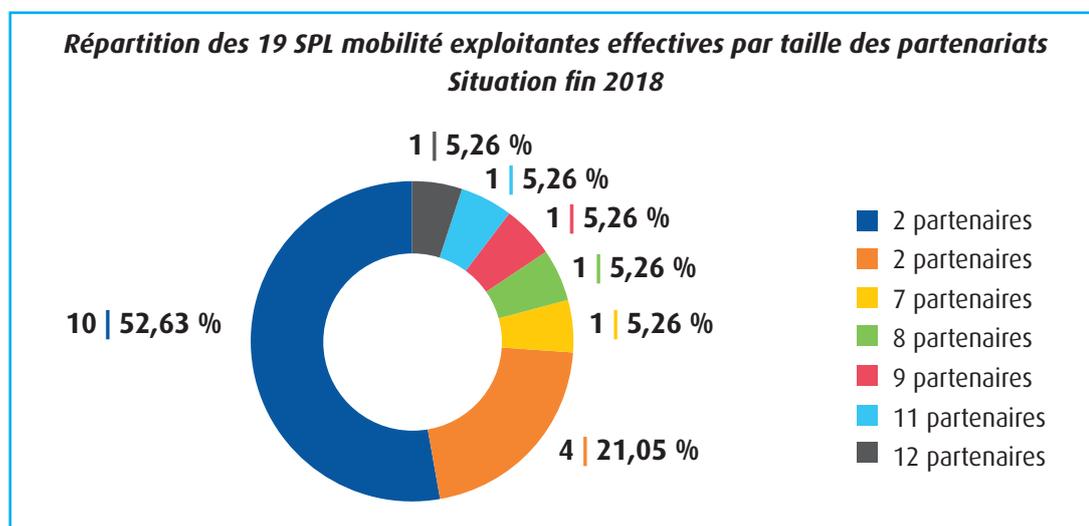
En pratique

La dynamique économique et territoriale de la SPL Trans-Landes explique son ouverture progressive et continue à de nouveaux actionnaires. Depuis sa création en 2012 par le département des Landes et la communauté d'agglomération du Grand Dax, plusieurs communes et EPCI l'ont rejointe. La SPL développe désormais de petits réseaux (navette ou TAD) sur le territoire de ces nouveaux adhérents qui alimentent à leur tour la visibilité de la SPL et la communication autour de son action.

Si le territoire d'adhésion ne peut être modifié qu'en cas d'entrée ou de sortie d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités au capital de la SPL, le territoire d'action peut quant à lui évoluer de manière plus fine et plus souple. Les collectivités peuvent par exemple décider d'attendre le terme des contrats conclus avec des transporteurs pour l'exploitation de certaines de leurs lignes de transports avant d'en confier la gestion à la SPL. De même, la rentrée scolaire ou le début d'année civile peut constituer des dates qu'il est judicieux de choisir pour faire évoluer le mode de gestion d'un service. Dans tous les cas, ces évolutions sont précisées dans le contrat OSP concerné. Il en résulte ainsi une montée en régime progressive de la SPL sur son territoire.

4.1.2 Quelles configurations de partenariat pour la SPL ?

Portrait du partenariat des SPL



La majorité des SPL « mobilité » comprennent deux actionnaires contre seulement 35 % pour l'ensemble des SPL¹⁵. En 2018, seules trois d'entre elles ont un nombre d'actionnaires élevé (7, 9 et 11).

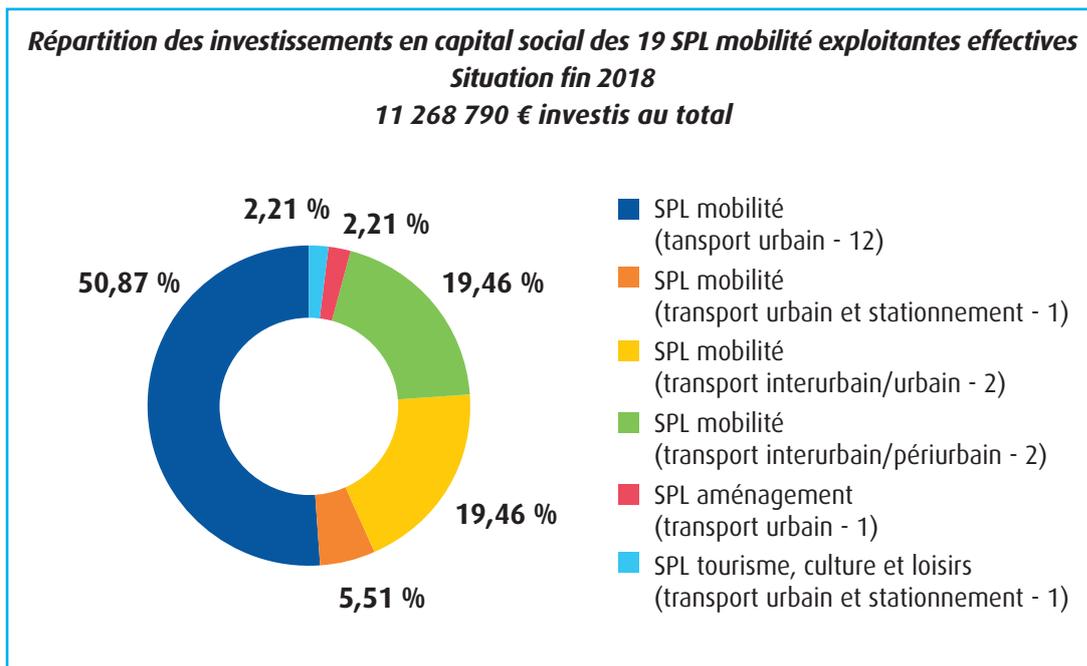
Certaines SPL évoluent ou poursuivent leur construction en intégrant de nouvelles collectivités territoriales parmi leurs adhérents. C'est le cas de communes qui souhaitent bénéficier des services de la SPL pour certaines de leur compétence et qui entrent individuellement à l'actionnariat des SPL en les faisant s'élargir.



En pratique

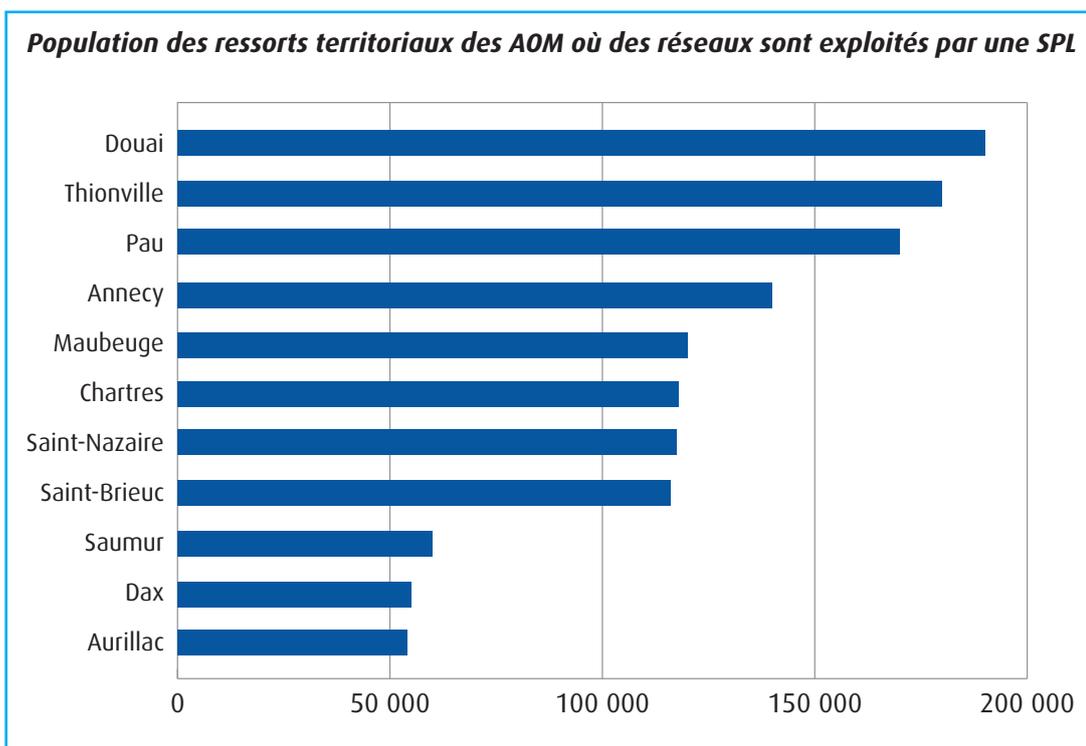
Les communes de l'agglomération nazairienne entrées à l'actionnariat de la SPL STRAN ont souhaité confier à la SPL l'organisation du transport périscolaire sur leur territoire.

La répartition du capital investi dans l'ensemble des SPL existantes au 1^{er} janvier 2017 traduit la prépondérance de l'activité d'exploitation de services de transports urbains.



Nota : les 2 SPL « Transports urbains » pour aménagement de TCSP et les 3 SPL en cours de création 2019 ne sont pas comptées ici.

15. DGCCRF « Les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques d'aménagement (SPLA) », 18/06/2014.



Les SPL transport à caractère principal urbain – plutôt que non urbain – constituent la majorité des SPL « mobilité » (16 sur les 21 en activité). Elles ne comptent chacune qu'une AOM « urbaine » (i.e. : hors région au sens post-LOM) parmi leurs actionnaires. Ces SPL de transport urbain sont toutes chargées de l'exploitation ou de la gestion d'un réseau de moins de 200 000 habitants. Environ 30 % de ces SPL transport à caractère principal urbain sont situées en dessous des 100 000 habitants.

Les cinq SPL de transport non urbain (Mobilités Bourgogne Franche-Comté, SRADDA, D'un Point à l'autre, Trans-Landes, Compagnie des transports du Bas-Rhin) ont été créées à l'initiative d'un département, à l'époque où celui-ci était autorité organisatrice des transports interurbains, ou d'une région.

À la différence des SPL « urbaines », celles-ci sont composées uniquement d'AOM. Leur actionnariat avant 2017 montre une forte présence d'AOM « urbaines » quand seules deux associaient la région. Après 2017, ces AOM « urbaines » se retrouvent aux côtés des régions qui ont succédé aux départements dans l'organisation du transport non urbain.

Ce transfert de compétences a incité certaines régions à se positionner plus fortement dans le partenariat des SPL non urbaines existantes, voire à en être à l'origine (Compagnie des transports du Bas-Rhin). Ce repositionnement stratégique de certaines régions les conduit à proposer à l'ensemble de leurs AOM de confier à la SPL la gestion des lignes non urbaines.



En pratique

C'est le cas de la SPL Sud Bourgogne Transport Mobilité (SBTM), portée initialement par le département de la Saône et Loire et la région Bourgogne et qui s'est étendue à la région Bourgogne-Franche-Comté à la suite de la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté et à la suite du transfert de la compétence d'organisation du transport non urbain du département à la région permis par la loi NOTRe. À cette occasion, l'objet social de la SPL a été élargi à l'exploitation de transport urbain qu'assurait auparavant la régie départementale du Jura qui exploitait le réseau urbain de Saint-Claude. Les 19 AOM du territoire de la nouvelle région sont devenues actionnaires de la SPL aux côtés de la région pour confier à cet outil l'exploitation de tout transport urbain, non urbain (régulier ou à la demande) scolaire, accessoire (loisirs scolaire et touristique) ainsi que l'exploitation de services de mobilité du type centrale de mobilité et distribution de titres sur le territoire régional.



Bandeau d'accueil du site de la SPL Mobilités Bourgogne Franche-Comté (site en construction fin juillet 2019)

Il faut préciser que parmi les SPL qualifiées de « non urbaines », certaines ont été créées avec un portage politique fort de l'AOT non urbaine (département avant 2017, région depuis) tout en associant étroitement et dès le départ certaines AOM du territoire. Ces SPL ont ainsi la particularité d'exploiter des réseaux non urbains et des réseaux urbains. C'est le cas de la SPL Trans-Landes (portage initial du département des Landes et de la Communauté d'agglomération du Grand Dax) et dans une moindre mesure de la SPL D'un Point à l'autre.

À l'inverse, deux autres SPL qualifiées de « non urbaines » (SRADDA et Sud Bourgogne Transports Mobilité

devenue depuis Mobilités Bourgogne Franche-Comté) ont été créées à l'initiative du département avant que des AOM locales ne les intègrent dans un deuxième temps pour leur confier l'exploitation des lignes non urbaines de leurs réseaux précédemment exploitées par des régies départementales.

C'est le cas de Valence Romans Déplacements qui confie l'exploitation de ses lignes à caractéristiques interurbaines à la SPL SRADDA en lieu et place de l'ex-régie départementale de la Drôme. C'est également le cas de Espace communautaire Lons Agglomération (ECLA) et des communautés d'agglomération Mâcon-Beaujolais et du Grand Besançon qui ont confié à la SPL Mobilités Bourgogne Franche-Comté l'exploitation de leurs lignes à caractéristiques non urbaines en lieu et place des ex-régies départementales de leur territoire.

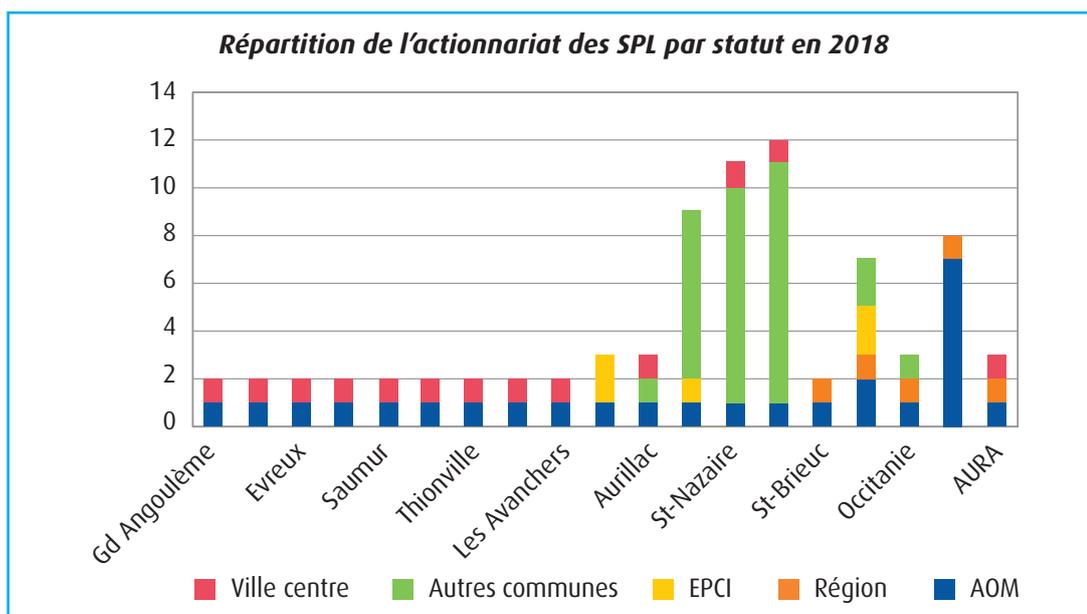


Les typologies de partenariat possibles

Les partenaires d'une SPL doivent s'investir au titre d'une de leurs compétences pour réaliser des opérations d'aménagement¹⁶, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général (article L. 1531-1, al. 1 du CGCT).

Les activités inscrites dans l'objet social de la SPL fixé dans ses statuts doivent relever des compétences des actionnaires de la SPL. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires¹⁷. Dans le cas d'une collectivité AOM, l'une de ses compétences transports et mobilité est mise en avant. Dans le cas d'une collectivité non AOM, il convient que celle-ci indique au titre de quelle compétence elle souhaite intégrer le partenariat de la SPL (stationnement, périscolaire...), afin que les activités correspondantes soient intégrées à l'objet social, tout en respectant une complémentarité entre ces activités.

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales a notamment précisé que « lorsque l'objet [de la SPL] inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires » (codifié dans l'article L. 1531-1 modifié du CGCT).



Plusieurs configurations de partenariat peuvent être rencontrées.

Le partenariat d'opportunité (AOM-collectivité)

Dans ce premier cas, une AOM souhaite faire le choix de l'outil SPL en se tournant vers un autre partenaire pour respecter le cadre légal (minimum de deux actionnaires au capital de la SPL). Il s'agit de créer un partenariat « *a minima* » avec une autre collectivité du territoire que l'on peut qualifier d'opportunité, en ce qu'il ne correspond pas nécessairement à une stratégie de coopération entre deux collectivités en vue de la réalisation d'un projet commun. Le plus souvent il s'agit d'un partenariat entre l'EPCI (AOM) et la ville centre. C'est le cas de la SPL Saumur Agglobus qui associe la communauté d'agglomération Saumur Val-de-Loire (AOM) et la commune de Saumur, ou encore de la SPL Transurbain à Evreux.

16. Au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

17. Article L. 1531-1 alinéa 2 du CGCT.

Cette recherche d'un partenaire pour l'AOM nécessite un travail de persuasion et d'argumentation afin de convaincre les éventuels partenaires de l'intérêt d'entrer à l'actionnariat. La réalisation d'études par la SPL sur des activités en lien avec la gestion de la voirie dans le cadre du développement de l'usage des modes doux (vélo, piétons) peut traduire cette initiation de coopération entre deux acteurs sur le champ de la mobilité, en particulier dans le cas de la participation de communes à l'actionnariat d'une SPL.

Le partenariat de pérennité (uniquement constitué d'AOM)

Le deuxième cas de figure concerne les partenariats entre AOM déjà rompues à la coopération. Leurs habitudes de travail en commun constituent un facilitateur de leur rapprochement qu'elles ne réalisent pas sous la contrainte ou dans l'urgence.

Le faible nombre de membres « fondateurs » facilite également la genèse de ces partenariats. De tels partenariats peuvent cependant inciter d'autres AOM du territoire à devenir actionnaires de la SPL quand celle-ci est porteuse d'une stratégie de gestion d'une partie des réseaux.



En pratique

Cette configuration a pu être observée dans le cas de la SPL Trans-Landes avec le rapprochement du département des Landes et de la Communauté d'agglomération du Grand Dax ainsi que pour la SPL SRADDA. Avant l'élaboration de la SPL, les départements de la Drôme et de l'Ardèche avaient pris l'initiative d'organiser chaque année deux assemblées bi-départementales favorisant l'établissement de relations coopératives au service du développement d'outils communs. C'est dans ce cadre que la SPL SRADDA est créée en 2012. Depuis, ces assemblées bi-annuelles traitent des bilans de la SPL ainsi que des sujets de mobilité, tels que le schéma bi-départemental de covoiturage ou la centrale de mobilité Drome – Ardèche.

Le partenariat d'adhésion (entre une ou plusieurs AOM et une ou plusieurs collectivités non AOM)

Dans cette configuration, deux AOM s'associent pour créer une SPL dont le fonctionnement incite ultérieurement les communes membres de l'une des AOM à rejoindre la SPL. Ces constitutions de partenariat sont favorisées par l'intercommunalité, les communes constitutives de l'EPCI étant habituées à travailler ensemble.

Chaque commune peut entrer dans l'actionnariat de la SPL au titre d'une compétence à déterminer en lien avec le transport et la mobilité (transport périscolaire, stationnement par exemples).

Ce type de partenariat favorise l'implication des communes actionnaires sur le sujet de la mobilité et des transports, même si elles ne sont pas AOM.



En pratique

Dans le cas de la SPL STRAN, la coopération étroite entre AOM (accords tarifaires...) a conduit la CARENE (AOM sur l'agglomération de Saint-Nazaire) à se rapprocher du département de Loire-Atlantique en vue de créer une SPL à l'approche du terme du contrat de concession de la SEM existante. L'engouement que suscite ce projet chez les communes du territoire les a incitées à participer individuellement à l'actionnariat de la SPL aux côtés de l'agglomération et du département pour la gestion de leur transport périscolaire et de leurs parcs de stationnement public. Les dix communes de l'agglomération dont la ville centre sont devenues actionnaires aux côtés de l'agglomération et du département.

C'est également dans ce type de configuration qu'un groupement de collectivités initialement non membres de la SPL peut trouver un intérêt en l'intégrant pour bénéficier de l'expertise qu'elle propose. La SPL peut ainsi jouer un rôle de bureau d'études localement.



En pratique

La communauté de communes du canton de Rumilly a souhaité devenir actionnaire de la SPL SIBRA pour bénéficier de ses capacités à réaliser des missions d'études et d'exploitation relatives à son projet de réseau de transport collectif urbain.

La construction économique de l'actionariat

Les collectivités territoriales ou leurs groupements souhaitant créer une SPL doivent délibérer séparément afin de définir le montant du capital social, le répartir en actions et l'inscrire dans les statuts de la SPL.



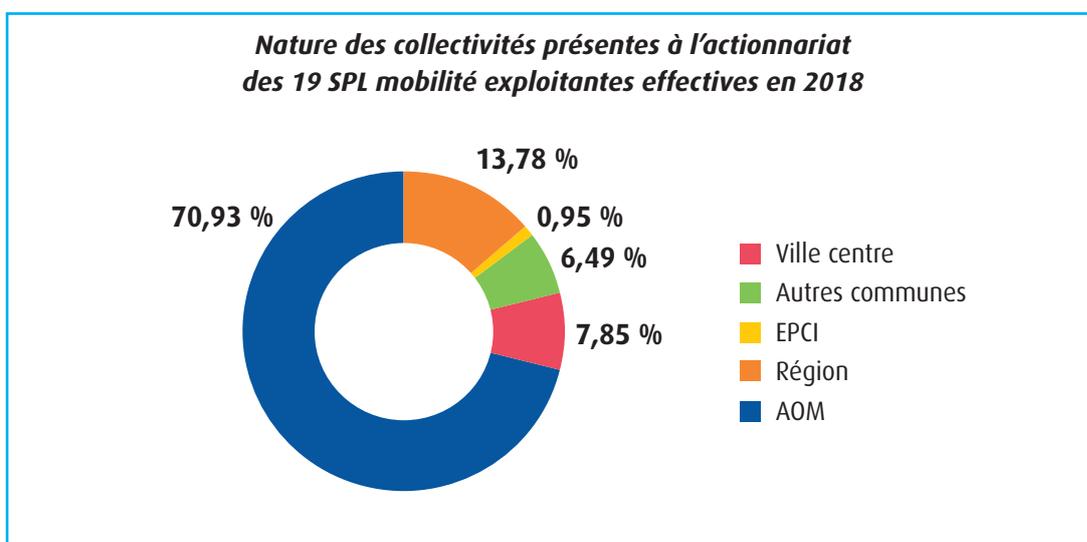
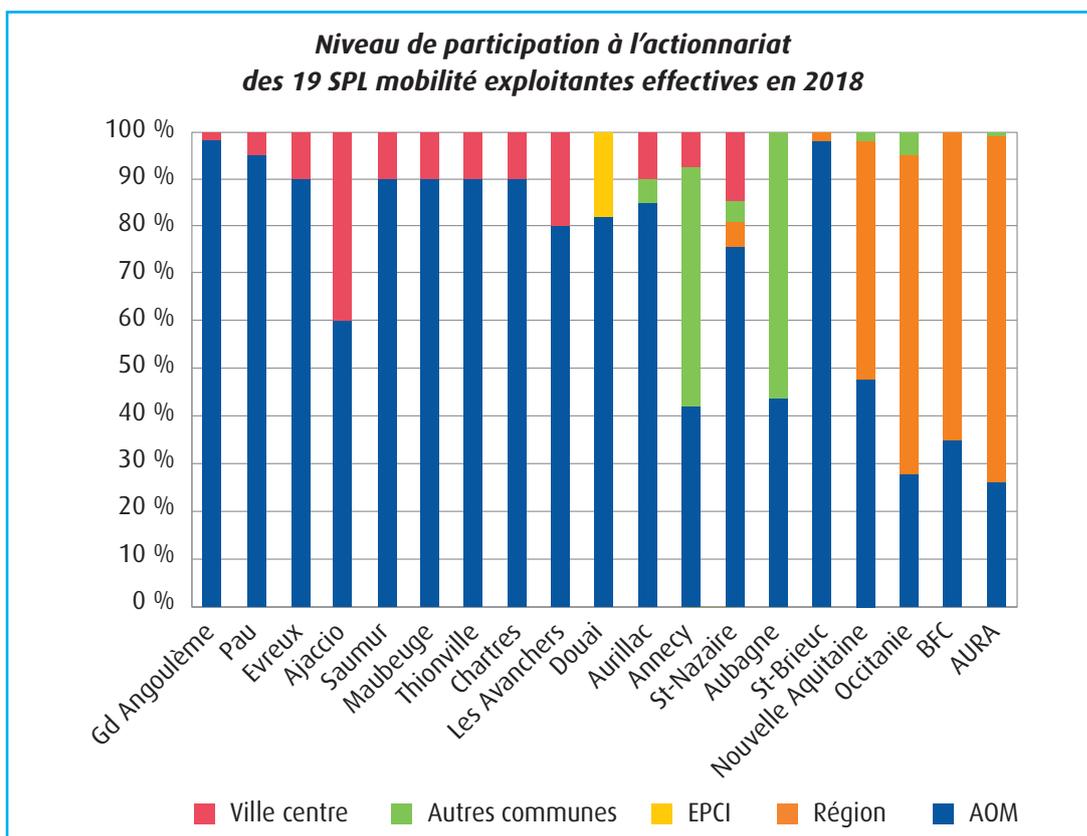
Le capital social est lié à la capacité financière de la SPL transport. Il est évalué sur la base de sa capacité en matériel roulant qui détermine le contenu de l'inscription de la société au registre des transporteurs. Le Code des transports (R. 3113-31) définit des montants en capitaux minimaux pour chaque type de véhicule dont dispose la SPL. Ce capital est ensuite réparti en actions auxquelles les actionnaires attribuent une valeur. Les actions sont ensuite réparties selon un principe de proportionnalité des engagements à la part de capital social détenu. Aucune collectivité n'est tenue de disposer d'une participation majoritaire. Ce capital social peut évoluer afin de permettre l'entrée d'un nouveau partenaire tout en maintenant le volume d'actions détenu par chaque partenaire en place.



En pratique

La répartition du capital social de la SPL « Sud Rhône-Alpes Déplacement Drôme Ardèche » est liée au périmètre d'activité en euros que chaque partenaire souhaite confier à la SPL après délibération propre. Chaque partenaire souhaitant confier une portion de réseau à la SPL a évalué le volume financier correspondant. Celui-ci est ensuite rapporté au volume financier total des services confiés à la SPL pour en déduire le niveau d'actionariat de chaque partenaire.

Le montant de l'action peut constituer un outil de régulation de l'entrée de nouveaux partenaires. En effet, un grand nombre d'actions de faible valeur rendra plus attractive l'entrée dans le partenariat d'une petite commune alors qu'une faible quantité d'actions fortement valorisées jouera comme un frein à l'entrée de nouveaux membres. La construction de la valeur de l'action apparaît donc comme une étape stratégique pour l'évolution future de l'actionnariat.



L'augmentation du capital

Plusieurs facteurs peuvent conduire les actionnaires à décider de modifier le capital social de la SPL.

Augmentation du capital social à la suite d'une augmentation du chiffre d'affaires de la SPL

Dans le premier cas, c'est l'évolution des réseaux exploités (nouvelles lignes, évolution du ressort territorial d'une AOM) qui peut entraîner l'augmentation du chiffre d'affaires de la SPL et une décorrélation entre celui-ci et le capital social conduisant les partenaires à la décision d'augmenter le capital social.

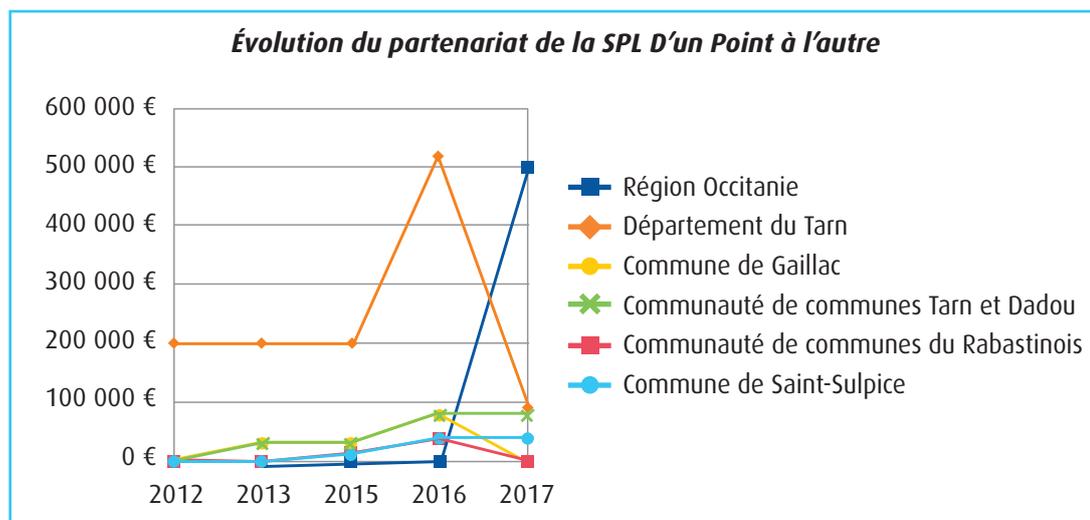
Augmentation du capital social à la suite de l'entrée d'un nouvel actionnaire

Dans le deuxième cas, c'est l'extension de l'actionnariat qui entraîne une augmentation du capital social (achat de véhicules supplémentaires par exemple).

En 2013 et 2015, les entrées successives de nouveaux actionnaires dans la SPL D'un Point à l'autre créée en 2012 se sont traduites par une augmentation du capital social correspondant à l'achat de véhicules supplémentaires pour exploiter un service sur le territoire du nouveau partenaire.

Dans ce cas, deux options s'offrent aux partenaires.

- Augmentation du volume total du capital pour maintenir le montant détenu initialement par les partenaires avant évolution (cas de la SPL D'un Point à l'autre) ;



Réalisation Cerema d'après données www.tarn.fr

- Maintien du volume total du capital et répartition des actions entre tous les partenaires : dans ce cas, la participation de chacun des partenaires initiaux diminue (cas de la SPL Trans-Landes).



En pratique

C'est le choix qu'a fait la SPL Trans-Landes lors de l'entrée de la commune de Biscarosse dans son partenariat. Les deux actionnaires initiaux que sont le département des Landes et la Communauté d'agglomération du Grand Dax ont souhaité lui vendre un faible nombre d'actions en raison du faible poids que représentait l'activité future liée à l'entrée de cette commune au regard des deux réseaux « historiques » de la SPL (200 000 euros vs 6-7 millions d'euros).

Augmentation du capital apporté par revalorisation des actions

C'est ce qu'illustre la décision de l'assemblée générale extraordinaire de la SPL D'un Point à l'autre prise le 3 novembre 2016, qui a procédé à une augmentation du capital social par incorporation de réserves et non par un apport supplémentaire de capital des actionnaires.

Dans ce cas, l'assemblée générale des actionnaires fait le choix de ne pas procéder au partage des dividendes de la société afin d'en augmenter le capital par le biais d'un transfert comptable d'une partie des réserves de la société (résultats bénéficiaires) vers le capital. Cette opération permet une forte revalorisation du capital de la société (+188,33 %) sans modification de la situation de l'actionnariat. Elle constitue de ce fait un levier intéressant en faveur du développement de l'activité de la SPL.

Les clefs du portage partenarial

L'enjeu pour une AOM actionnaire réside dans sa capacité à peser fortement sur les choix qui seront effectués par l'ensemble des partenaires dans l'objectif de maîtriser le développement du réseau dont elle est AOM. En cas d'évolution de l'actionnariat liée à l'entrée de nouvelles collectivités, l'AOM à l'origine du projet de SPL pourra arbitrer entre les différentes stratégies de partenariats décrites précédemment pour préserver un contrôle suffisant sur l'outil SPL.

Dans le cas d'un partenariat à plusieurs AOM, les partenaires doivent pouvoir faire évoluer les règles de représentativité au sein des organes de gouvernance et de détention de l'actionnariat en tenant compte des intérêts et stratégies d'investissement de chacun au capital de la SPL.

4.2 Organiser les modalités concrètes de création de la SPL

4.2.1 Concevoir une organisation de travail intra et inter-collectivités

La création d'une SPL peut mobiliser, de manière plus ou moins importante, les services mobilité et transports, juridiques et financiers d'une collectivité. Cette mobilisation des services de la collectivité varie selon si la SPL est créée ex nihilo, ou si c'est la transformation d'une SEM, et également selon si elle bénéficie ou pas d'un accompagnement (AMO). Agir Transport a participé à la création de la quasi-totalité des SPL « mobilité » réalisées.

Il s'agit à la fois de construire une organisation de gouvernance des transports, un mode de gestion et une entreprise.

Dans la collectivité, en interne, le travail de montage peut être réparti entre groupes de travail, chacun étant alors chargé d'une action spécifique comme les aspects juridiques, budgétaires, ressources humaines et investissements.

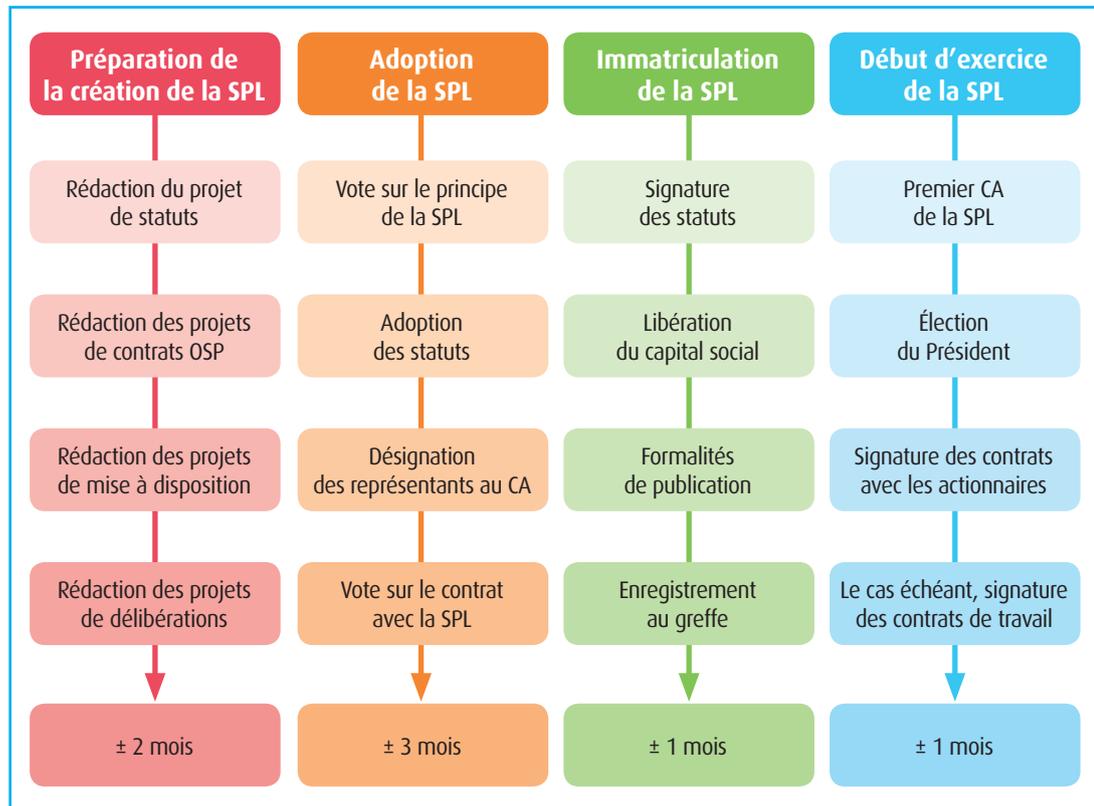


En pratique

Le département de Saône-et-Loire a fait le choix d'une organisation en mode projet avec un comité de pilotage et un comité technique s'appuyant sur trois groupes de travail :

- un groupe « administratif » travaillant sur le statut de la SPL, son organisation et les montages budgétaires ;
- un groupe « ressources humaines » en charge du recrutement, de la reprise du personnel et du directeur ;
- un groupe « achats » chargé des véhicules.

Une dynamique de travail entre les collectivités ou groupements de collectivités partenaires est souhaitable afin de coordonner les travaux de chacun. À cet effet, un comité technique et un comité de pilotage peuvent être constitués. Ils peuvent utilement associer les responsables techniques des différents partenaires pour le premier, et les élus délégués au transport pour le second.



Calendrier de travail de la création de la SPL en 2012 (Grand Dax)

4.2.2 Gérer la transition entre l'opérateur en place et la SPL

a/ Transition régie – SPL

Dans cette situation la collectivité territoriale (ou le groupement de collectivités) conserve une gestion « directe » via une entreprise publique locale. Cependant, la transition se fait d'une personne publique sans capital sous forme d'établissement public industriel et commercial ou d'une régie à simple autonomie financière vers une société anonyme de droit privé à actionnariat 100 % public.

Le maintien de la coopération pré-existante entre collectivités territoriales constitue l'un des facteurs de réussite de cette transition.

Dans les deux cas, les salariés relèvent du droit privé et sont soumis au Code du travail, à l'exception de l'agent comptable et du directeur qui relèvent du droit public au sein des régies EPIC.

b/ Transition SEM – SPL

Dans cette configuration, la structure est une entreprise publique locale de droit privé, société anonyme, ce qui constitue une proximité entre les deux, même si la SPL ne peut détenir un actionnariat autre que 100 % public.

Lors de cette transition, seuls les actionnaires publics peuvent se maintenir au capital de la future SPL. Les partenaires privés de la SEM doivent vendre leurs actions à la SPL dont le nouveau capital social différera ainsi de celui de la SEM (composition, répartition et éventuellement montant).

Dans ce cas :

- les organes de la SEM doivent approuver le projet conformément aux règles de droit commun applicables aux sociétés anonymes¹⁸ ;
- les collectivités territoriales (ou leurs groupements) membres de la SEM doivent faire approuver la transformation de la SEM en SPL par leurs assemblées délibérantes pour acter des modifications statutaires et relatives au capital ;
- une assemblée générale extraordinaire de la SEM est convoquée pour appeler à approuver les modifications suivantes (L. 1524-1 du CGCT) :
 - délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification,
 - projet de modification annexé à la délibération transmise au représentant de l'État et soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues par le CGCT¹⁹.

Dans cette situation, l'AOM a acquis au préalable une expérience de l'actionnariat avec la SEM et bénéficie de la proximité du statut d'entreprise publique de la SEM et de la SPL.

Enfin, le précédent contrat de DSP ou de marché public liant l'AOM à la SEM peut servir d'appui à la création du futur contrat. Les partenaires ont une habitude de la contractualisation. Si le contenu évolue quant à la répartition des rôles entre les contractants du fait du départ d'actionnaires privés, les points à contractualiser peuvent demeurer relativement proches.

c/ Transition entreprise privée sans actionnaire public – SPL

Dans cette configuration, il n'y a pas de possibilité de « reprise » de la société privée par la SPL, mais bien création de la SPL *ex nihilo*. Sur la base du contrat qui avait été passé entre la collectivité et l'entreprise privée, la SPL reprend ce qui peut ou doit être repris, de la même façon que si deux exploitants privés se succédaient. Les collectivités territoriales actionnaires travaillent alors à la construction d'une entreprise publique en lien avec la chambre de commerce et d'industrie si elles le souhaitent, et à la constitution du pacte d'actionnaires.

Le personnel est repris par la SPL si l'article L. 1224-1 du Code du travail s'applique, ou si un transfert conventionnel est envisageable. Le sort des biens est quant à lui régi par les clauses de fin de contrat liant la collectivité et l'entreprise exploitante si elles existent.

Lorsqu'une SPL est créée *ex nihilo*, celle-ci doit se doter de moyens nouveaux, notamment matériels. La SPL doit alors passer un nombre conséquent de marchés pour permettre son fonctionnement (marchés d'assurance, de pneumatiques, de carburant, de nettoyage des bus...). Pour ce faire, un certain nombre de SPL a recours à la centrale d'achat du transport public (CATP).

18. Code de commerce en son livre II, articles L. 225-243 et suivants.

19. Articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 5211-3, L. 5421-2 et L. 5721-4 du CGCT.

4.2.3 Les modalités de création d'une SPL

La création d'une SPL se traduit par l'adoption de délibérations ayant pour objet la mise en place d'un certain nombre d'organes ou éléments :

- actes de gouvernance (statuts, pacte d'actionnaires, charte de gouvernance, règlement intérieur) ;
- organes de direction (conseil d'administration et directeur général ou conseil de surveillance et directoire).

La commission consultative des services publics locaux

Il est à noter que le Code général des collectivités territoriales prévoit que « *Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements se prononcent sur le principe de toute délégation de service public à une société publique locale ou à une société d'économie mixte à opération unique, le cas échéant après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport qui présente le document contenant les caractéristiques des prestations déléguées* ». (CGCT, L.1411-9)

En tant que personne morale, une société anonyme est réputée être fondée après son inscription au registre du commerce et des sociétés.

La définition de l'objet social de la SPL

La création technique de l'outil SPL constitue la traduction opérationnelle d'un projet commun de collectivités (ou leurs groupements). À ce titre, les futurs partenaires doivent tout d'abord définir l'objet social de la SPL ainsi que le rôle que chacun entend jouer dans le partenariat (répartition du capital et des sièges). En ce sens, chaque collectivité (ou groupement de collectivités) prend une délibération approuvant le projet de statuts de la SPL en création.

Les actes de la gouvernance

Les statuts d'une SPL

Les statuts d'une SPL définissent l'ensemble des éléments caractérisant la structure, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la SPL. Ils sont approuvés par délibération des collectivités territoriales futures partenaires ou de leurs groupements. Les statuts doivent garantir le respect de l'absence d'obligation de publicité et de mise en concurrence de la SPL (contrôle analogue et qualité d'opérateur dédié aux seuls actionnaires).

On y trouve les éléments relatifs à :

- la définition et la nature de la SPL : forme, objet social, durée, dissolution... ;
- l'actionariat : apports, capital social et sa modification, compte courant, actions (formes, montants, libération, cessions...)
- le conseil d'administration (ou le conseil de surveillance et le directoire le cas échéant) : composition, durée du mandat, bureau, délibérations, pouvoirs... ;

- l'organisation administrative : direction générale, rémunération des agents, conventions... ;
- le contrôle de la SPL et les assemblées générales : organisation, rôle et fonctionnement des AG, commissaire aux comptes, représentation de l'État, contrôle exercé par les actionnaires de la société, rapport annuel des mandataires ;
- la trésorerie : exercices, comptes sociaux, affectation et répartition des bénéfices, acomptes, capitaux propres.

Le pacte d'actionnaires : contrat entre collectivités territoriales et outil de gouvernance

Présentant un caractère juridique, technique et facultatif, le pacte d'actionnaires établit les relations entre les actionnaires de la SPL. Souple et modifiable par avenant, il sécurise les décisions des actionnaires en leur créant des droits et en traçant les engagements des parties. Il comprend notamment des clauses sur le capital social, l'exercice du droit de vote, l'organisation et la gestion de la SPL. Enfin, le pacte d'actionnaires permet aux membres de la SPL de décider du retrait au sein de l'actionnariat d'un adhérent ne sollicitant pas l'activité de la SPL et de lui demander de céder ses parts.



En pratique

Extrait du pacte d'actionnaires de la SPL Trans-Landes

« Chaque nouvel actionnaire s'oblige à conclure avec la société un contrat conforme à l'objet social de la société au plus tard un an après la date de son entrée au capital.

Chaque actionnaire s'oblige à maintenir avec la Société un contrat conforme à l'objet social de la Société tant que cet actionnaire détiendra des titres de la société. A contrario, en l'absence de contrat conforme à l'objet social de la société, l'actionnaire concerné s'engage à céder ses actions et à quitter la société. »

[https://www.cc-macs.org/fileadmin/Portail/CR conseils/2017/2017_10_18/20171018D04F-2.pdf](https://www.cc-macs.org/fileadmin/Portail/CR_conseils/2017/2017_10_18/20171018D04F-2.pdf)

La charte de gouvernance

Facultatif, ce document précise les relations de la SPL avec les collectivités territoriales (qui sont à la fois ses actionnaires et ses clients) lorsque par contrat elles font travailler la SPL. La charte décrit le fonctionnement du contrôle analogue. En pratique, une telle charte n'est que très rarement utilisée, le règlement intérieur définissant les modalités et fonctionnement du contrôle analogue.

Le règlement intérieur de la société publique locale

Non obligatoire, ce document à usage interne ne se substitue pas aux statuts de la société et n'est pas opposable aux tiers. Il a vocation à préciser l'organisation de la SPL et à décrire les modalités de fonctionnements de ses instances : conseil d'administration (ou conseil de surveillance et directoire), assemblées générales, direction générale et modalités de préparation et de diffusion des actes (convocations, procès-verbaux, réunions).

Le règlement peut également décrire les procédures internes telles que les modalités de passation des procédures de publicité ou de mise en concurrence ou encore les modalités selon lesquelles les collectivités et les groupements de collectivités actionnaires exercent sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

Les organes de direction

En tant que société anonyme, la SPL dispose de trois organes de direction :

- **le conseil d'administration.** C'est l'organe collégial chargé de l'orientation stratégique de la société et de sa mise en œuvre. Il établit les comptes sociaux, le rapport de gestion, les convocations des assemblées générales, la nomination et la révocation du président et du directeur général. Le conseil d'administration autorise également la passation des contrats entre les collectivités territoriales actionnaires et la société SPL quand elles détiennent plus de 10 % du capital. Composé de 3 à 18 membres, il peut exceptionnellement atteindre 24 pendant une période de trois ans en cas de fusion ou au contraire être limité dans les statuts de la SPL ;
- **le président du conseil d'administration** doit avoir 65 ans maximum. Il peut être également le directeur général de la société, il détiendra alors également le pouvoir exécutif ;
- **le directeur général** est le représentant légal de la société. Il détient le pouvoir exécutif. Nommé par le conseil d'administration, la durée de ses fonctions n'a pas de limite légale, sous réserve de la limite d'âge de 65 ans. Il dispose des **pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société** dans la limite de l'objet social de la SPL. Il peut demander au président de réunir le conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé et a une obligation d'information envers les administrateurs. Le directeur général est **révocable à tout moment par le conseil d'administration**.

Toutefois, il convient de noter que les actionnaires peuvent opter pour un mode de gouvernance constitué d'un directoire (en charge de la gestion de la SPL, composé de 5 membres maximum) et d'un conseil de surveillance (en charge du contrôle de gestion, composé de 3 à 18 membres) - articles L. 225-58 et L. 225-69 du Code de commerce).

Chaque collectivité locale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée. Les sièges sont attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement de collectivités (article L. 1524-5 du CGCT). La variété des partenariats se retrouve dans les conseils d'administration des SPL.

Si le nombre de membres du conseil d'administration (3 à 18) ou du conseil de surveillance prévus aux articles L. 225-17 et L. 225-69 du Code de commerce ne suffit pas à assurer la représentation directe de certaines collectivités territoriales ou de certains de leurs groupements, en raison de leur nombre et de leur faible participation dans le capital, ils peuvent être réunis en assemblée spéciale et désigner un représentant commun devant avoir voix délibérative, un siège leur étant au moins réservé (article L. 1524-5 al. 3 CGCT).

Le recrutement du directeur de la SPL

La SPL constitue une forme de partenariat technique/administratif qu'incarnent les relations entre les directeurs des services techniques de l'AOM et de la SPL. Ce binôme traduit la volonté des élus d'avoir une meilleure maîtrise de leur contrat et une meilleure gestion de la qualité de service offerte.

La SPL étant à la fois une entreprise exploitante d'un réseau de transport et un mode de gestion directe, la capacité de coordination entre exploitant et AOM ainsi qu'un relationnel de qualité constituent deux qualités attendues du directeur de la SPL. En effet, celui-ci dirige l'entreprise qu'est la SPL et assure le lien avec les actionnaires.

Le recrutement du directeur de la SPL étant à la discrétion des actionnaires, ces derniers peuvent rechercher un profil disposant d'une solide connaissance de leur réseau ou occupant un poste de direction d'un autre réseau.

Dans le cas du passage d'une entreprise privée à une SPL, le directeur de l'entreprise précédemment en charge de l'exploitation du service peut prendre la direction de la nouvelle SPL. Dans ce cas, il est important que celui-ci prenne rapidement ses fonctions afin qu'il puisse être acteur de la création de la SPL, et participe alors à la dotation des moyens nécessaires au fonctionnement de cette société.

Il est à noter qu'une définition précise des différents actes de gouvernance (notamment ceux facultatifs) renforce le croisement de l'information relative à la SPL qui facilite ainsi le contrôle analogue.

5. Le fonctionnement de la SPL

5.1 La relation contractuelle SPL – actionnaires

Cette partie présente plus en détail les principaux outils de fonctionnement de la SPL que sont le contrôle analogue, la contractualisation et la gestion des biens et du personnel.

5.1.1 Une absence de mise en concurrence pour les contrats passés entre la SPL et ses actionnaires

À l'instar des modes de gestion directe et sous certaines conditions, la SPL peut se voir confier l'exécution de services par ses actionnaires sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Le Code de la commande publique précise les contours des contrats de prestations intégrés dits « *in house* » ou contrats de quasi-régie conclus entre deux entités juridiquement distinctes mais ayant un lien organique fort, telles qu'une collectivité et une SPL.

De tels contrats ne sont pas soumis au Code de la commande publique et peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables si :

- les collectivités ou groupements actionnaires exercent sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services : participer aux organes de direction de l'entité ou avoir une influence déterminante sur les décisions essentielles et les objectifs stratégiques de la personne morale contrôlée, telle la nomination du dirigeant. Les élus de la collectivité actionnaire doivent participer aux instances de gouvernance de la SPL. En outre, la SPL ne doit détenir aucun pouvoir sur le contrat (détermination des prestations qu'elle doit exécuter, de leur contenu et de leur tarif) ;
- la SPL réalise ses activités « *exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres* » (L. 1531-1 du CGCT).

Dans le cas où les statuts d'une SPL ne rempliraient pas les critères du contrôle analogue et de l'opérateur dédié, les collectivités ne pourront invoquer l'exception de quasi-régie et se soustraire aux règles de passation du code de la commande publique. La jurisprudence estime qu'un changement de nature à faire tomber la qualification de quasi-régie en cours d'exécution d'un contrat constitue un « *changement d'une condition fondamentale du marché qui nécessiterait une mise en concurrence* »²⁰.

20. Arrêt C-573/07 du 10 septembre 2009 de la Cour de justice de l'Union européenne.

5.1.2 Des contrats libres et individuels par actionnaire

Des contrats « OSP » sont signés entre l'actionnaire et la SPL au regard de l'objet social.

La création de la SPL est étroitement liée à son objet social qui indique les champs dans lesquels la SPL peut intervenir pour ses actionnaires.

Dans le champ de la mobilité, il peut s'agir de :

- l'exploitation d'un réseau de transport (régulier, scolaire, occasionnel, à la demande, personnes à mobilité réduite) ;
- l'exploitation et la promotion de services de mobilité alternatifs à l'usage individualisé de la voiture : vélo, auto-partage ;
- l'expertise auprès des actionnaires : conseil et études, assistance à la maîtrise d'ouvrage ;
- la mise en œuvre de moyens relatifs à la création de réseau et leur évolution ;
- la gestion de parc de stationnement ;
- la gestion de gares routières ;
- la gestion de systèmes billettiques.

L'objet social est mis en œuvre dès la signature d'un contrat avec un actionnaire. Ainsi, une SPL peut avoir dans ses statuts des missions relevant de son objet social qu'elle n'intègre pas dans les contrats qu'elle conclut avec ses actionnaires. Il peut exister au sein d'une même SPL autant de contrats que la SPL compte d'actionnaires, ces derniers étant libres de lui confier la réalisation des missions de leur choix.

Chaque actionnaire n'est également pas limité à un seul contrat avec la SPL. Toutefois, un même contrat d'exploitation signé entre une AOM et la SPL peut inclure différentes missions de l'objet social de la SPL (exploitation d'un réseau de transport et mission de conseil et d'études par exemple).

Afin de prendre en compte une modification du service confié à la SPL (ajout d'un arrêt entraînant un coût d'exploitation supplémentaire) ou encore l'exploitation de nouvelles lignes de transport, les actionnaires peuvent faire évoluer le contrat en recourant à un avenant, sans condition, contrairement aux règles de modification des marchés publics ou des délégations de service public prévues dans le Code de la commande publique, sous réserve toutefois de la limitation de durée des contrats OSP²¹.

21. L'article 4 du ROSP indique que « la durée des contrats de service public est limitée et **ne dépasse pas dix ans** pour les services d'autobus et d'autocar ».



En pratique



Chaque partenaire de la SPL Trans-Landes signe un contrat pour le réseau dont il est organisateur et pour une mission spécifique, ce qui conduit la SPL à gérer plusieurs contrats distincts avec :

- la région Nouvelle-Aquitaine pour l'exploitation des services de transport scolaires et réguliers sur le département des Landes « XL'R » ;
- la Communauté d'agglomération du Grand Dax pour son réseau urbain « Couralin » et sa navette centre-ville « Vitenville » ;
- la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud pour son réseau urbain « Yégo » y compris des navettes plages ;
- la commune de Biscarrosse, pour sa navette « BiscaBus », le transport scolaire et les navettes périscolaires et de loisir ;
- la commune d'Ondres (dans la communauté de communes du Seignanx), pour du transport scolaire, une navette plages et des conseils pour l'organisation des services ;
- la communauté de communes Cœur Haute-Lande ;
- la communauté de communes Côte Landes pour son réseau de navettes gratuites.

Il faut noter que deux EPCI ont signé avec la région une convention de partage des coûts pour la mise en œuvre de services gérés par la SPL pour le compte de la région :

- la communauté de communes du Pays d'Orthe et Arrigans pour son transport à la demande Transp'Orthe ;
- la communauté de communes du Pays Tarusate, pour sa navette « Escapete ».

Une répartition des rôles entre AOM et SPL

Une AOM qui octroie à un opérateur un droit exclusif ou une compensation en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public doit conclure un contrat de service public avec cet opérateur²². Ce contrat définit les conditions dans lesquelles l'autorité compétente confie la fourniture de ce service à un opérateur interne : obligations de service public que l'opérateur doit remplir, territoire concerné et contreparties convenues. Il précise la répartition des rôles entre AOM et SPL, porte exclusivement sur les domaines couverts par l'objet social de la SPL et définit les missions que celle-ci réalisera.

L'AOM définit la politique générale, les orientations et l'organisation de la mobilité sur son territoire. Ainsi elle définit la politique tarifaire, elle peut réaliser les investissements nécessaires à l'exploitation du réseau de transport, elle contrôle la bonne exécution, en termes qualitatifs et quantitatifs, des prestations confiées à la SPL dans le cadre du contrat.

22. Article 3 du règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 *relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route*, dit règlement « OSP ».

Des contrats d'OSP aux caractéristiques similaires aux autres contrats d'exploitation des réseaux de transport public

La durée du contrat OSP est indépendante de celle de la SPL, celle-ci pouvant également conclure des contrats de durées variables avec des collectivités actionnaires différentes²³. Néanmoins, en phase de lancement de l'outil SPL, un contrat de courte durée facilitera un réajustement des objectifs qui lui sont assignés par les collectivités territoriales (missions, objet social...).

L'obligation de service public

On entend par obligation de service public « *les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions* » (article 2 du Règlement (CEE) n° 1191/69 du 26 juin 1969 du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable).

Les analyses menées par Agir Transport²⁴ conduisent à distinguer deux configurations de répartition du risque pour les contrats liant les SPL aux collectivités territoriales actionnaires :

- les contrats OSP de type « DSP » : l'AOM n'est pas considérée comme l'exploitant d'un point de vue fiscal. C'est la SPL qui est propriétaire des recettes. La SPL est assujettie à la TVA sur l'ensemble des recettes tarifaires des voyageurs et peut déduire la TVA supportée sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées en amont pour les besoins de l'exploitation du service ;
- les contrats OSP de type « marché de prestations de services » : l'AOM est considérée comme l'exploitant d'un point de vue fiscal. Elle est propriétaire des recettes. L'AOM est assujettie à la TVA : elle collecte la TVA sur le prix de toutes les prestations de transports voyageurs effectuées à titre onéreux (article 256 et 256B du CGI). Elle doit mettre en place un budget annexe propre à l'activité de transport de voyageurs et peut déduire la TVA dans les conditions de droit commun (dépenses de fonctionnement ou investissement). Une optimisation fiscale est ainsi possible. La SPL, en tant que « prestataire de services », collecte, elle, la TVA sur la prestation qu'elle fournit à l'AOM et déduit ce qu'elle supporte en amont pour les besoins de son activité économique.



En pratique

Le contrat signé par le département de la Drôme avec la SRADDA est un contrat de prestation de services de type marché à bons de commande pour les prestations de lignes régulières, services scolaires et transport à la demande. Le contrat est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. Il peut faire l'objet d'un ou plusieurs bons de commande modificatifs successifs en cours d'année, afin d'adapter la consistance des services à l'évolution des besoins.

Les prix unitaires de l'utilisation des véhicules, du kilomètre parcouru, de l'heure effectuée ainsi que des frais généraux sont précisés en annexe des délibérations relatives à l'émission des bons de commande.

23. Il existe toutefois une limitation de durée pour les contrats OSP prévue par l'article 4 du ROSP : limitation à 10 ans pour les services d'autobus et d'autocars.

24. Pour approfondir ce point, cf. le guide d'Agir Transport *Les sociétés publiques locales en 60 questions/réponses*.

5.2 Les modalités du fonctionnement interne

5.2.1 Une mise en concurrence pour les contrats passés par la SPL pour ses propres besoins

Si les collectivités peuvent recourir aux SPL sans se soumettre aux règles issues du Code de la commande publique, ces sociétés revêtent la qualité d'acheteur – pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices selon les achats réalisés – et doivent ainsi appliquer pour leurs achats les mesures de publicité et de mise en concurrence prévues pour la réalisation de leurs missions²⁵.

Dans ce cas, la SPL peut confier une partie de l'exécution du service dont elle a la charge à un sous-traitant dans le cadre d'une mise en concurrence (en cas de sous-traitance de prestations de transport, on parle généralement de marchés d'affrètement). La SPL est alors responsable des contrats de sous-traitance auprès de l'actionnaire concerné.

Toutefois, l'article 4 7. du règlement CE n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 précise qu' « *en cas de sous-traitance, l'opérateur chargé de la gestion et de l'exécution du service public de transport de voyageurs conformément au présent règlement est tenu d'exécuter lui-même **une partie importante** du service public de transport de voyageurs* ».

L'article 5.2 e) du ROSP indique également que « *l'opérateur interne est tenu d'assurer lui-même **la majeure partie** du service public de transport de voyageurs* ».

La Commission européenne dans sa communication sur les lignes directrices interprétatives relatives au règlement CE n° 1370/2007 donne des indications concernant l'interprétation de l'article 5.2.e) et notamment sur la notion de « *majeure partie* » du service public de transport de voyageurs²⁶.

Elle précise ainsi que la sous-traitance ne doit pas dépasser le tiers des services confiés par l'AOM à la SPL.

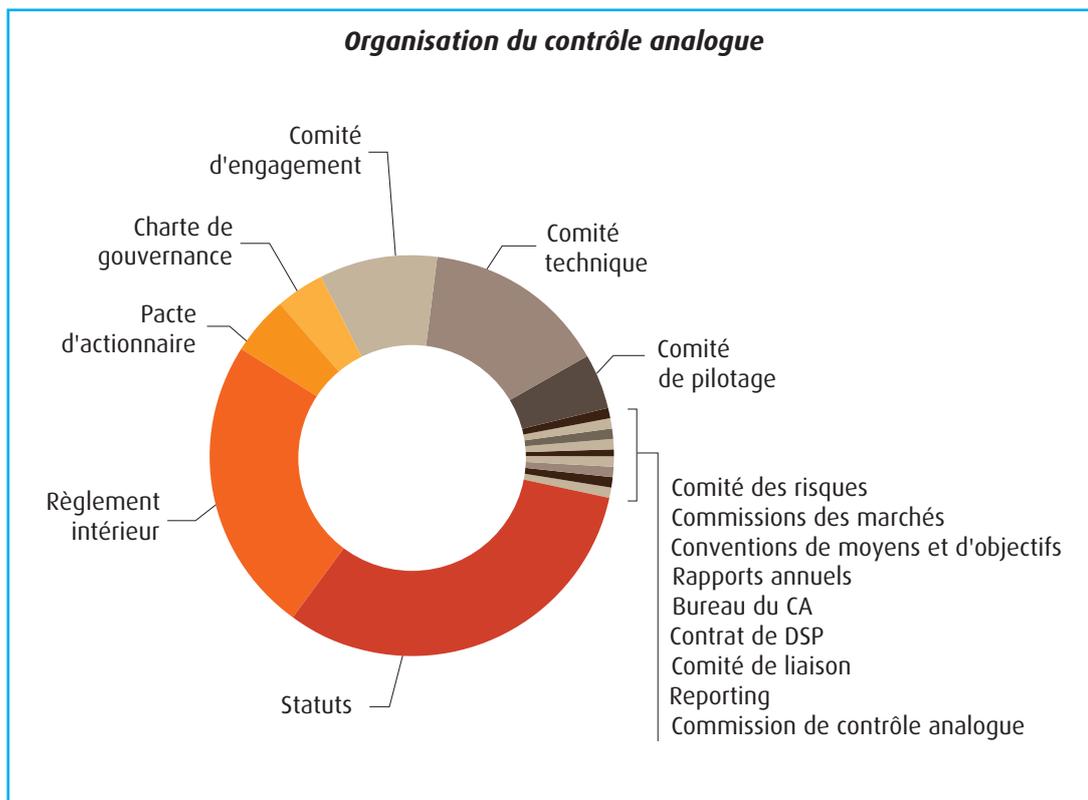
5.2.2 L'organisation des contrôles de la SPL

L'exercice du contrôle analogue

Comme indiqué précédemment, en vertu de sa qualification d'opérateur « in house » et dans le respect des conditions liées au contrôle analogue et à l'opérateur dédié, la SPL n'est pas soumise à l'obligation de publicité et de mise en concurrence préalables lorsque plusieurs collectivités choisissent de se doter de cet outil pour gérer et exploiter leurs services de mobilité et transport. Parmi ces conditions, l'exercice par les actionnaires de la SPL **d'un contrôle analogue** à celui qu'elles exerceraient sur leurs propres services. Si celui-ci doit obligatoirement s'appuyer sur les statuts, la Fédération des EPL recommande fortement que l'ensemble des documents et outils de gouvernance puissent l'alimenter.

25. Code de la commande publique.

26. Communication interprétative 2014/C 94/01 de la Commission européenne relative au ROSP.



SPL et dynamiques territoriales. L'implication des communautés dans les premières SPL Fédération des Epl et AdCF 2014

Les statuts de la SPL précisent l'organisation de l'exercice du contrôle analogue dans l'objectif de :

- montrer que l'exploitant n'a pas d'autonomie : l'AOM doit pouvoir contrôler les prestations de la SPL dans l'exécution du contrat ;
- prouver la présence active des collectivités ou groupement de collectivités au sein des instances de gouvernance de la SPL.

À cet effet, le contrat OSP doit définir des engagements mesurables et opposables relatifs à :

- la répartition des tâches entre autorité et opérateur,
- le niveau de service à atteindre,
- la stratégie pour y parvenir,
- l'autonomie de gestion,
- les engagements de performance,
- le cadre financier pluriannuel d'exécution,
- les modalités d'exécution et de pilotage.

L'observation de l'exercice du contrôle analogue de plusieurs SPL ainsi qu'un avis rendu par la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France²⁷ mettent en évidence plusieurs indicateurs pouvant alimenter le contrôle analogue :

- la fréquence de réunions du conseil d'administration ;
- le contrat et son contenu, notamment sa clause sur le suivi qui permet à l'autorité organisatrice de définir l'organisation de la relation souhaitée avec l'opérateur (réunions par exemple) ainsi que les retours qu'elle attend de l'opérateur ;
- la tenue de réunions mensuelles (au cours desquelles le responsable technique de l'AOM rencontre les principaux responsables de la SPL) ;
- la remise de tableaux de bord mensuels, trimestriels et annuels détaillant l'activité de la SPL (données de fréquentation, dysfonctionnements, qualité de service rendu aux usagers) ;
- un positionnement du conseil d'administration affirmé par rapport au directeur de la SPL, disposant de rapports complets selon les contrats (fréquentation et offre kilométrique par ligne) ;
- le recrutement d'une personne spécifiquement dédiée au contrôle analogue pour accentuer la sincérité de ce contrôle.

Le travail d'organisation des modalités de ce contrôle analogue peut s'avérer long (plusieurs mois) mais n'en demeure pas moins déterminant pour s'affranchir des procédures de publicité et de mise en concurrence au moment de la création de la SPL et se déployer tout au long de la relation AOM-opérateur dans le suivi et l'exécution du contrat.

Les contrôles externes

En tant que société anonyme, un commissaire aux comptes est chargé du contrôle de la SPL : certification de la régularité et de la sincérité des comptes annuels et pouvoir d'alerte des dirigeants de la SPL si nécessaire²⁸.

De même, plusieurs actes propres aux collectivités territoriales actionnaires ou propres à la SPL peuvent intervenir dans les contrôles du représentant de l'État²⁹ :

- en vue du contrôle de légalité : les délibérations des collectivités territoriales actionnaires relatives notamment à la création de la SPL, aux contrats conclus entre les collectivités territoriales actionnaires et la SPL ainsi que les statuts de la SPL ;
- en vue du contrôle spécifique sur les actes propres à la SPL : les délibérations et documents préparatoires aux décisions du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ainsi que les décisions des assemblées générales.

Enfin, les chambres régionales des comptes peuvent effectuer un contrôle financier de la SPL ayant pour objet la vérification des comptes de celle-ci ainsi qu'un contrôle de gestion³⁰.

27. Chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais Picardie, Rapport d'observations définitives sans réponse délibérées le 19 janvier 2016.

28. Articles L. 225-218 et L. 234-1 du Code de commerce.

29. Articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 1524-1 et L. 1524-2 du CGCT.

30. Articles L. 211-4 et L. 211-8 du Code des juridictions financières.

5.2.3 La gestion des biens et des personnels

Les modes de gestion retenus par les AOM déterminent le statut des personnels et la propriété des biens de l'entreprise exploitant le réseau de transport public. Il est fortement recommandé que les contrats conclus entre une AOM et une SPL, à l'instar de tout autre contrat, prévoient des clauses de fin de contrat notamment pour préparer le devenir des biens et surtout leur retour à l'AOM. Ces clauses précisent le sort des biens (matériels et immatériels) et des salariés.

Le personnel

Le personnel de la SPL relève du statut de droit privé. Il est soumis au droit du travail et à la convention collective applicable dans le champ de la SPL, déterminée en fonction de l'activité principale exercée par celle-ci et qui elle est appréciée au regard de son chiffre d'affaires³¹.

Néanmoins, la SPL peut employer des fonctionnaires via la procédure de détachement (dans la limite de cinq ans) ou de mise en disponibilité. Elle peut également employer des agents non titulaires de la fonction publique, contractuels à durée indéterminée qui sont alors mis à disposition de la SPL.

Lorsqu'une SPL est créée pour « prendre la suite » d'une entreprise de transport ou d'une régie, le personnel n'est pas nécessairement repris. L'article L. 1224-1 du Code du travail précise qu'en cas de changement de structure employeuse, « *tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Ainsi, la reprise du personnel dépend si les conditions d'application de l'article L. 1224-1 du Code du travail sont remplies ou par application le cas échéant de conventions collectives, ou encore par transfert volontaire. Il n'y a donc pas de reprise automatique du personnel. Le contrat de travail ainsi que les conditions de travail, de volume d'heures et de rémunération demeurent inchangés.

Pour les contrats de transports non urbains, si les conditions d'application de l'article L. 1224-1 du Code du travail ne sont pas remplies, les obligations de reprises du personnel en cas de changement d'attributaire sont précisées dans la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950³².

Les biens

Les biens sont composés des biens mobiliers (matériel roulant) et immobiliers (dépôts et agences de vente). Selon les modes de gestion, le type de transport (urbain ou non urbain), et les spécificités locales, le matériel roulant appartient à la collectivité territoriale ou à l'entreprise exploitante. La SPL doit pouvoir disposer du matériel roulant nécessaire, que celui-ci soit ou non inscrit à son patrimoine ainsi que des équipements nécessaires à l'exploitation du service.

Les clauses de fin de contrat précisent le sort des biens en vue du terme du contrat « OSP ». Elles garantissent les conditions du retour éventuel des biens à l'AOM et permettent d'apprécier l'intérêt qu'elle peut avoir à racheter des biens en fonction de sa capacité à les gérer en propre ou via la SPL. La précision de clauses de fin de contrat est importante pour éviter des situations où l'AOM ne pourrait finalement pas reprendre une partie des biens qu'elle payait à l'entreprise délégataire précédente via les contributions financières forfaitaires des DSP ou marchés publics antérieurs (matériel informatique, logiciels de gestion des clients, billetterie, stock de gazole...).

31. Article L. 2261-2 du Code du travail.

32. Modifiée par accord du 18 avril 2002 et complétée par l'accord spécifique aux transports publics interurbains du 7 juillet 2009.

Afin d'aider les collectivités actionnaires (ou leurs groupements) à définir une stratégie de gestion des biens, une bonne connaissance des réseaux en amont de la SPL constitue une aide précieuse. La réalisation de diagnostics et audits relatifs aux réseaux ainsi qu'aux équipements nécessaires à leur développement (dépôt supplémentaire par exemple) sont autant d'outils d'aide à la décision pour définir la future relation AOM/SPL et réaliser des choix stratégiques, notamment en matière d'investissement (achat ou location de matériel par exemple).

Certaines SPL font ainsi le choix de louer les dépôts ou les véhicules dont elles ont besoin. Ceci leur permet de limiter les avances de trésorerie, d'ajuster leurs dépenses en matériel aux usages effectivement réalisés et de se doter de matériel « sur mesure » selon le type de service opéré (transport à haut niveau de service ou non par exemple).

Les stratégies de gestion des biens peuvent être variées. La SPL peut faire le choix de louer au gestionnaire préexistant (par exemple une régie départementale) les véhicules des services de transport que celle-ci gère, mais d'acheter en propre tout nouveau matériel (pour du renouvellement ou pour l'exploitation de nouveaux services liés à l'arrivée d'une nouvelle AOM dans l'actionariat par exemple).



En pratique

C'est le choix qu'a opéré la SPL SRADDA en louant des véhicules à la régie départementale de la Drôme qui en était propriétaire, mais qui achète en propre les véhicules nécessaires à l'exploitation des services dont la région Auvergne-Rhône-Alpes est AOM. Ainsi, la SPL constitue progressivement son propre parc au fur et à mesure que son volume de location à la régie départementale de la Drôme diminue.

L'un des partenaires peut décider d'affecter du matériel roulant à la SPL à titre gratuit. Dans ce cas, une convention de mise à disposition à titre gratuit de matériel roulant est établie et prévoit le versement par la SPL d'une redevance au partenaire ayant prêté le matériel pour compenser l'usage de celui-ci par d'autres actionnaires de la SPL.



En pratique

C'est ce qu'ont prévu les partenaires de la SPL Mobilités Bourgogne Franche-Comté pour compenser la mise à disposition à titre gratuit de matériel roulant par la Région Bourgogne Franche-Comté à la SPL.

6. Enseignements et perspectives

6.1 Enseignements

Si la société publique locale apparaît clairement comme un outil de gestion de services de mobilité, choisir de recourir à ce dispositif renvoie également à une volonté d'un pilotage plus resserré de la politique de mobilité d'un territoire (notamment en termes d'efficacité) et à une plus grande volonté de coopération entre collectivités.

6.1.1 Un outil favorisant la coopération institutionnelle et technique

Par la nature de son actionnariat, la SPL permet à toute collectivité ou groupement de collectivités d'entrer dans le partenariat dès lors qu'il/elle dispose d'une compétence liée à la mobilité. Par cette caractéristique, la SPL constitue un outil de coopération institutionnelle. Par ailleurs, elle offre un cadre pour la mutualisation de moyens et constitue une opportunité de développer des actions en faveur d'une intermodalité facilitée.

Une scène de coopération entre collectivités pour le développement de la mobilité

En créant un partenariat local, la SPL offre un espace de rencontre entre élus et techniciens de la mobilité des différentes collectivités actionnaires.

Dans le cas d'un actionnariat composé uniquement d'AOM, le partenariat de la SPL constitue un organe de gouvernance de la mobilité de nature à favoriser le développement de l'intermodalité par la rencontre de différentes échelles d'AOM (urbaine et non urbaine) du territoire. La tarification et la billetterie intermodales ainsi que l'information multimodale constituent autant de sujets sur lesquels les AOM partenaires ont la possibilité de définir une stratégie commune. Elles peuvent ainsi harmoniser leurs pratiques et leurs outils dans l'objectif de rendre leurs offres respectives plus attractives et de rechercher une augmentation de la fréquentation des services qu'elles proposent.

Ce type de coopération s'est par exemple traduit par la création d'une carte interopérable « Passerelle » sur les réseaux de la SPL Trans-Landes. Sans contact, nominatif et gratuit, ce système favorise la circulation d'un réseau à l'autre malgré des tarifications qui leur demeurent propres.



Dans le Tarn, la SPL D'un Point à l'autre s'est vue confier par ses actionnaires une prestation de gestion d'une centrale d'information et de réservation des services de transport à la demande et des services de lignes régulières sur réservation.



Plan du réseau de la CC MACS. Source : www.mobi-macs.org/yego

Dans le cas où des collectivités non AOM sont actionnaires de la SPL (communes par exemple), celles-ci peuvent participer à l'action publique locale de la mobilité au titre de la gestion d'un service périscolaire ou de leur compétence voirie. Ainsi, si elles n'organisent pas de services réguliers de transports publics ou de mobilités, elles se retrouvent étroitement liées aux réflexions et actions développées sur le champ de la mobilité sur leur territoire.

Dans une perspective similaire, les collectivités territoriales qui intègrent progressivement l'actionnariat d'une SPL peuvent s'en saisir comme un appui technique afin d'approfondir leurs réflexions sur le champ de la mobilité. Elle offre la connaissance des rouages administratifs, l'expérience et la compétence d'une entreprise déjà en place. Avec un champ d'exploitation qui s'étend, la SPL développe une vision de plus en plus globale de la mobilité d'un territoire. Elle joue alors le rôle de bureau d'études notamment en proposant des diagnostics et montages de dossiers.

La SPL permet de couvrir un bassin de vie allant au-delà des frontières des autorités organisatrices (avantage important lors de la création de la SIBRA à Annecy), et sans avoir à créer une autorité organisatrice unique qui conduirait à une perte de leur compétence en la matière.

Pour l'exploitation de services de mobilité entre les ressorts territoriaux des AOM actionnaires de la SPL, il est nécessaire que la région soit alors actionnaire³³.

Il convient néanmoins de noter qu'avec l'outil SPL, la stricte restriction du partenariat financier aux actionnaires peut entraver le maintien de coopérations préexistantes à la création de la SPL, dans le cas où les anciens partenaires ne seraient pas tous entrés au capital de la SPL.



En pratique

Historiquement, sur l'agglomération de Maubeuge, un accord bilatéral entre le Conseil départemental du Nord et le Syndicat mixte des Transports Urbains de la Sambre (SM TUS) prévoyait une compensation financière pour la gratuité du transport scolaire des élèves domiciliés à plus de trois kilomètres de leur collège instaurée par le CD 59 à la SEM des Transports Intercommunaux du Bassin de la Sambre (SEMITIB) qui exploite le réseau de transports publics de la Communauté d'Agglomération de Maubeuge Val de Sambre (CAMVS).

Or en 2012, la création de la SPL des Transports Interurbains Sambre Avesnois (SPL TISA) réunissant la CAMVS et le SM TUS mais pas le CD 59 ne permet plus à ce dernier de compenser au SM TUS le manque à gagner lié à cette gratuité. Les acteurs locaux prévoient alors le versement du coût de cette gratuité par le Conseil départemental du Nord au SM TUS qui le rétribue ensuite à la SPL.

33. Pour approfondir ce point, cf. le guide d'Agir Transport *Les sociétés publiques locales en 60 questions/réponses*.

À cet effet, l'une des critiques formulées à l'encontre de la SPL réside dans son incapacité à agir en dehors des territoires de ses adhérents y compris pour des activités accessoires et lucratives. Cette caractéristique est perçue comme un frein au recours à cet outil pour les collectivités qui pointent ici un certain manque de souplesse de l'outil. Un certain nombre d'amendements ont ainsi été déposés en ce sens lors de l'examen de la proposition de loi tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales³⁴ sans qu'ils ne soient votés.

Créer des économies d'échelle par la mutualisation des moyens

Si elle ne constitue pas nécessairement un objectif prioritaire de la création d'une SPL, la volonté de rechercher des économies de fonctionnement et de structure est mise en avant par certains élus. Une organisation permettant d'optimiser au maximum l'utilisation des ressources, des sites et des équipements par le biais de la mutualisation est alors recherchée. Cette mutualisation peut concerner les locaux nécessaires à l'exploitation des services dont la SPL a en charge la gestion, le personnel roulant et administratif, les fournitures nécessaires à l'exécution du service ou encore les services développés à la faveur de l'intermodalité.

La mutualisation du personnel roulant permet aux conducteurs d'accéder plus facilement à des temps pleins dans la mesure où les synergies et complémentarités à l'intérieur d'une même convention collective (urbain ou interurbain) le permettent.



En pratique

Au sein de la SPL Trans-Landes, le département des Landes avait mutualisé les conducteurs du réseau interurbain (aujourd'hui organisé par la région Nouvelle-Aquitaine) et le réseau de la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud (MACS), en territoire peu dense. En revanche, cette mutualisation n'a pas été envisageable avec les conducteurs du réseau urbain du Grand Dax.



Source : www.mobi-macs.org

La possibilité pour la SPL d'acquérir progressivement des véhicules en son nom constitue un autre objet de mutualisation même si le matériel roulant est fortement dépendant des caractéristiques propres au type de transport (urbain/non urbain) qui peuvent limiter la mutualisation des véhicules. Il convient de souligner que le développement de matériels roulants portant l'identité visuelle de la SPL peut constituer un solide vecteur de diffusion d'une marque commune aux partenaires sur un territoire plus large. L'observation des pratiques révèle cependant un fort attachement des AOM actionnaires à l'identité visuelle de leurs réseaux respectifs.



En pratique



Bus scolaire SRADDA

Source : www.sradda.com

Dans le cas de la SPL SRADDA, la stratégie d'acquisition progressive de l'ensemble du matériel roulant se trouve facilitée par l'absence de véhicules attribués à certaines lignes lors de leur entrée dans le périmètre d'exploitation de la SPL. Les partenaires ont dû rechercher des compromis pour converger vers des matériels mutualisables qui satisfassent le plus grand nombre (standards de qualité différents entre les AOM urbaines et interurbaines).

34. Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

L'information multimodale n'apparaît pas particulièrement développée dans les SPL existantes. Il s'agit dans le meilleur des cas de juxtaposition de l'information des différents réseaux ou du renvoi vers des calculateurs d'itinéraires régionaux (ex. : SRADDA).



Si la structure partenariale de la SPL tend à rapprocher les collectivités territoriales porteuses d'une stratégie de mobilité sur le territoire, la mutualisation semble conduire dans un premier temps à des mesures de rationalisation des coûts de gestion et d'investissement plutôt qu'au développement massif de projets en faveur de l'intermodalité. La relative jeunesse de ces partenariats et leur développement préférentiel dans des territoires de densité moyenne à faible constituent sans aucun doute un facteur explicatif de cette moindre maturité sur ce sujet de coopération technique.

6.1.2 Disposer d'un outil d'exploitation efficace

Jouer un rôle de stimulateur de la qualité de service sur le territoire

Le choix des élus de recourir à une SPL pour exploiter des réseaux dont l'offre était jugée peu attractive peut constituer un élément déclencheur pour les entreprises présentes sur le territoire qui prennent la mesure d'une nouvelle forme de concurrence territoriale qu'opère la SPL. C'est ce qui a pu être observé lors de la création de la SPL SRADDA où les transporteurs qui continuaient d'exploiter certaines lignes de transport non incluses dans les missions de la SPL ont cherché à comprendre comment celle-ci se positionnait en termes de qualité de service en proposant de nouveaux services, de nouveaux logiciels et en étant davantage force de proposition, notamment en matière de coût d'exploitation et d'innovation.



En pratique

En Ardèche, le conseil départemental (avant 2017) constate que depuis la création de la SPL SRADDA, l'augmentation des coûts prévisionnels proposés par les candidats à chaque remise en consultation des lignes qui ne sont pas incluses dans la SPL se situe autour de 1 à 2 % alors qu'elle était à 8 % avant sa création. La SPL joue là aussi comme un outil de stimulation pour inciter les transporteurs qui exploitent des services qui ne sont pas inclus dans les missions de la SPL à contracter leurs coûts dans la crainte d'une exploitation future de ces services par la SPL.

Augmenter la fréquentation et réduire les coûts

Certaines collectivités territoriales ont motivé la création de la SPL et la mise en œuvre d'une gestion directe par le fait que la reprise en main du réseau permettrait de gagner en fréquentation. Les premières observations de l'évolution de certains réseaux exploités en SPL montrent une tendance à l'augmentation de la fréquentation. Dans le Tarn, le réseau routier non urbain exploité par la SPL D'un Point à l'autre a vu sa fréquentation progresser de 56 % en dix ans. De la même manière, la fréquentation cumulée des services de mobilité et de transports déployés sur l'agglomération du Grand Dax et opérés par la SPL Trans-Landes a presque doublé en seulement quatre années.

Évolution de la fréquentation des différents services du réseau urbain de la Communauté d'agglomération du Grand Dax opérés par la SPL Trans-Landes

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (%)
Lignes urbaines <i>dont Féria</i>	563 582	691 322	783 137	834 590 126 303	876 111 103 796	+ 4,98
TAD	6 885	8 513	9 791	9 443	7 684	- 18,63
Vitenville	342 450	358 509	383 005	367 833	387 618	+ 5,38
Total	912 917	1 058 344	1 175 933	1 211 866	1 272 253	+ 4,98

Source : Grand Dax Agglomération. Rapport Développement Durable 2018

La volonté de réduire les coûts d'exploitation considérés comme trop élevés a motivé des AOM à se tourner vers l'outil SPL. Bien qu'il existe peu de données chiffrées disponibles, les premiers retours d'expérience montrent une tendance à la contraction des coûts kilométriques et prévisionnels pour la collectivité.

En 2016, la SPL D'un Point à l'autre mentionne un coût de 2,28 €/km sur les lignes qu'elle exploite en propre contre 2,44 €/km en 2012-2013 pour les lignes du Tarn qui sont encore exploitées par des transporteurs privés en DSP.

Si les difficultés d'accès à des données plus précises et plus consolidées ne permettent pas de conclure à un regain d'efficacité systématique par le recours à l'outil SPL, il n'en demeure pas moins que l'un des objectifs recherchés par des collectivités en quête d'efficacité et d'amélioration du service rendu semble être en partie atteint.

6.2 Un outil de coopération entre collectivités au service de la mise en œuvre de la LOM ?

À l'aune de la mise en œuvre de la Loi d'orientation des mobilités (LOM), la SPL peut apparaître comme un outil au service de l'intermodalité sur les territoires par sa capacité de mise en dialogue des acteurs de la mobilité.

6.2.1 Un cadre institutionnel recomposé avec la LOM

Issue des Assises de la mobilité et publiée le 26 décembre 2019, l'un des objectifs de la LOM est que l'intégralité du territoire national soit couverte par une autorité organisatrice de la mobilité. Plus précisément, les communautés de communes qui ne sont pas AOM actuellement devront se prononcer sur leur volonté de le devenir avant le 31 décembre 2020. Cette date est reportée au 31 mars 2021 par l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

Le III de l'article 9 de cette ordonnance mentionne : Au III de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, les mots « 31 décembre 2020 » sont remplacés par les mots « 31 mars 2021 ». À défaut, au 1^{er} juillet 2021, c'est la région qui deviendra AOM locale sur le territoire de la communauté de communes. Afin de permettre aux territoires de choisir l'échelle territoriale la plus adaptée à l'exercice de cette compétence, les communautés de communes qui souhaiteraient devenir AOM pourront choisir de la transférer à une échelle supra-communautaire : syndicat mixte de transport, pôle d'équilibre territoriale et rural (PETR)³⁵.



Par ailleurs, la région, jusqu'alors AOT en charge de l'organisation des transports collectifs non urbains routiers, scolaires et ferroviaires, est désormais reconnue comme une AOM régionale et à ce titre ses compétences sont semblables à celles des AOM « locales ». Ainsi, elles pourront organiser des services de mobilités actives, partagées et solidaires en plus de leurs services de transports collectifs non urbains.

Enfin, la LOM prévoit la création de bassins de mobilités sur tout le territoire qui constitueront le territoire d'action des contrats opérationnels de mobilité créés par la loi. S'il ne s'agit pas d'une compétence supplémentaire pour les collectivités, ce lieu de coopération sous le pilotage de la région, au titre de son rôle de chef de file en matière d'intermodalité, se verra assigner des objectifs de coopération en matière d'articulation des offres, des dessertes, des outils billettiques et d'information multimodale, de gestion des situations dégradées, de diffusion de bonnes pratiques ainsi que de gestion des pôles d'échanges multimodaux notamment.

Autant de nouvelles prérogatives, compétences et incitations à la collaboration entre collectivités qui nécessitent le développement ou le renforcement d'outils de coopération existants.

6.2.2 La création des AOM en territoires peu denses : un potentiel de développement pour les SPL ?

À cet effet, la nature partenariale des SPL constituées de collectivités territoriales résonne comme une opportunité d'exercice de ces nouvelles missions. La création de nombreuses AOM en territoires peu denses sur les 932 communautés de communes qui ne détiennent pas cette compétence

35. Foire aux questions LOM du site internet France Mobilités.

à l'heure actuelle constitue un enjeu pour des territoires sur lesquels l'organisation d'une offre de mobilité locale alternative à l'usage individualisé de la voiture n'est pas pilotée par la puissance publique. Sur ces territoires à la densité faible, le choix du périmètre territorial d'exercice de cette nouvelle compétence d'AOM nécessitera un dialogue étroit entre les collectivités territoriales et la région, collectivité territoriale organisatrice des services non urbains avec lesquels les services de proximité devront s'articuler pour faciliter l'intermodalité³⁶. Dans une telle optique, la SPL peut utilement alimenter le panel des outils de gouvernance et d'exploitation des mobilités à disposition des acteurs locaux. Mêlant une forme de plasticité dans le choix de son territoire d'action avec la possibilité d'inclure dans son partenariat l'acteur régional, la SPL permet en outre de proposer aux collectivités actionnaires un pilotage étroit de leur politique de mobilité avec un outil d'exploitation de leurs services qui leur soit le plus proche possible.

6.2.3 La création des bassins de mobilité : une opportunité pour renforcer l'association de la région ?

Les politiques de transports cherchant à favoriser le report modal, la coopération entre l'ensemble des AOM d'un territoire constitue un gage d'atteinte de cet objectif. Par conséquent, la présence accrue de la région, renforcée dans ses compétences par la loi NOTRe et par la LOM constitue un enjeu de taille pour faciliter les pratiques intermodales sur un territoire. En effet, la présence des différentes collectivités compétentes en matière de transport et de mobilité au sein d'une SPL facilitera l'optimisation et la coordination des offres, des tarifs et des coûts. Or, de nombreuses SPL ne comptent pas la région parmi leurs actionnaires. Ceci peut s'expliquer par l'absence d'objectifs d'intermodalité dans les principaux motifs de création de SPL. Néanmoins, la constitution de SPL avec une présence forte de la région contribue à l'instauration d'un dialogue rapproché entre la future AOM régionale et les AOM locales. C'est le cas de plusieurs des SPL actuelles, parmi lesquelles la SPL Mobilités Bourgogne Franche-Comté qui fédère de nombreuses AOM de son territoire aux côtés de la région. La définition de bassins de mobilités au sein desquels les stratégies de chaque AOM devront être articulées au service de l'intermodalité sera d'autant plus robuste qu'elle s'appuiera sur des capacités de coopération opérationnelles.

6.2.4 La SPL : un outil au service de la mobilité servicielle (MaaS) ?

Enfin, dans l'optique de proposer à l'usager un service unifié de mobilité lui permettant d'accéder à l'ensemble des offres d'un territoire, le concept de mobilité servicielle (Mobility as a Service – MaaS) constitue de plus en plus un objet d'intérêt pour les territoires³⁷. Mêlant l'intégration de la tarification, de la billettique et de l'information multimodale sur un territoire donné, le MaaS nécessite une coopération étroite entre acteurs d'un même territoire. Dans cette optique, le partenariat local que propose l'outil SPL apparaît comme l'une des formes de gouvernance adaptée à ce nouvel enjeu.



36. Cerema - Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Les communautés de communes et la compétence mobilité – Mode d'emploi*, 2020.

37. Pour approfondir ce point, cf. le guide d'Agir Transport *La Loi d'orientation des mobilités, 110 questions/réponses*.

7. Annexe

Actionnariat des SPL ayant une activité de mobilité (hors stationnement)

Nom SPL	Région	Date création	Membres	% actionnariat
SPL Saumur Agglobus	Pays de la Loire	01/07/11	CA Saumur Val de Loire	90,00 %
			Ville de Saumur	10,00 %
SPL TISA (Transports intercommunaux Sambre Avesnois)	Hauts-de-France	2011	Syndicat Mixte des Transports Urbains de la Sambre (SMTUS)	90,00 %
			CA Maubeuge-Val de Sambre	10,00 %
SPL Trans Fensh	Grand Est	01/01/14	Syndicat Mixte des Transports Urbains Thionville Fensch	90,00 %
			Ville de Thionville	10,00 %
SPL STAD (Société des Transports de l'Arrondissement de Douai)	Hauts-de-France	21/01/13	Syndicat mixte des transports du Douaisis	81,82 %
			CA Douaisis Agglo	9,09 %
			CC Cœur d'Ostrevent	9,09 %
PL STRAN (Société des Transports de l'Agglomération Nazairienne)	Pays de la Loire	25/02/11	CA de la Région Nazairienne et de l'estuaire - Carene	80,86 %
			Ville de Saint-Nazaire	14,64 %
			Les 9 autres communes de la Carene	4,5 % (9 × 0,5 %)
SPL Baie d'Armor Transports (Saint-Brieuc)	Bretagne	10/12/12	CA Saint-Brieuc Armor	98 %
			Région Bretagne	2,00 %
SPL Chartres Métropole Transports	Centre-Val de Loire	01/01/15	CA Chartres Métropole	90,12 %
			Ville de Chartres	9,88 %
SPL SIBRA (Société Intercommunale des bus de la Région Annécienne)	Auvergne-Rhône-Alpes	01/01/16	Grand Anancy	42,30 %
			Rumilly Terre de Savoie	7,69 %
			Commune d'Annecy	23,07 %
			Commune d'Epagny Metz-Tessy	7,68 %
			Commune de Pringy	3,85 %
			Commune de Poisy	3,85 %
			Commune d'Argonay	3,85 %
			Commune de Chavanod	3,85 %
Commune de Montagny les Lanches	3,85 %			
SPL Stabus	Auvergne-Rhône-Alpes	10/12/13	CA du bassin d'Aurillac	85,00 %
			Commune d'Aurillac	10,00 %
			Commune d'Arpajon-sur-Cère	5,00 %
SPL Valmorel Gestion	Auvergne-Rhône-Alpes	01/07/15	Commune des Avanchers-Valmorel	80,00 %
			CC des Trois Vallées d'Aigueblanche	20,00 %

Nom SPL	Région	Date création	Membres	% actionnariat
SPL d'exploitation des transports publics et des services à la mobilité de l'agglomération paloise (STAP)	Nouvelle-Aquitaine	2017	SM Pau Béarn Pyrénées Mobilités	95 %
			Ville de Pau	5,00 %
SPL Façonéo (Aubagne)	Sud Provence - Alpes - Côte d'Azur	02/08/17	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	44,00 %
			12 communes qui constituaient la CA du Pays d'Aubagne et de l'Étoile	56,00 %
SPL STGA (Société des transports du Grand Angoulême)	Nouvelle-Aquitaine	30/11/17	CA Grand Angoulême	98,20 %
			CA Grand Cognac	1,80 %
SPL Transurbain	Normandie	20/06/18	CA Évreux Porte de Normandie	90,00 %
			Ville d'Évreux	10,00 %
SPL CTS (Compagnie des transports strasbourgeois)	Grand Est	06/06/19	Eurométropole de Strasbourg	80,00 %
			Région Grand Est	20,00 %
SPL Agence Écomobilité Savoie Mont-Blanc	Auvergne-Rhône-Alpes	01/07/19	CA Grand Chambéry	65,00 %
			CA Grand Lac	5,00 %
			CA Cœur de Savoie	5,00 %
			CA Arlysere	5,00 %
			CA Grand Annecy	5,00 %
			Région Auvergne-Rhône-Alpes	5,00 %
			Syndicat mixte de l'Avant-pays Savoyard	2,00 %
			Syndicat mixte du Pays de Maurienne	2,00 %
			CC Rumilly terre de Savoie	2,00 %
			CC Cluses Arve et Montagne	2,00 %
CC de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc	2,00 %			
SPL Muvitarra	Corse	21/04/16	CA du Pays Ajaccien (CAPA)	60,00 %
			Ville d'Ajaccio	40,00 %
SPL Trans-Landes	Nouvelle-Aquitaine	09/03/12	Région Nouvelle-Aquitaine	50,04 %
			CA Grand Dax	33,28 %
			CC Maremne Adour Côte-Sud	14,56 %
			Commune de Biscarrosse	2,00 %
			Commune d'Ondres	0,04 %
			CC Cœur Haute Lande	0,04 %
			CC Cote Landes Nature	0,04 %

Nom SPL	Région	Date création	Membres	% actionariat
SPL D'un Point à l'autre	Occitanie	23/09/11	Région Occitanie	67,00 %
			Agglo Gaillac Graulhet	15,00 %
			Conseil départemental du Tarn	13,00 %
			Commune de Saint-Sulpice	5,00 %
SPL Mobilités Bourgogne Franche-Comté	Bourgogne-Franche-Comté	14/11/2011 évolution 2017	Région Bourgogne-Franche-Comté	64,96 %
			Métropole de Dijon	16,70 %
			CU du Grand Besançon	5,57 %
			CA de Nevers	5,57 %
			CU Creusot Montceau	1,80 %
			CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	1,80 %
			CC Grand Autunois Morvan	1,80 %
			Ville de Saint-Claude	1,80 %
SPL SRADDA (Sud Rhône-Alpes Déplacements Drôme Ardèche)	Auvergne-Rhône-Alpes	20/06/12	Région Auvergne-Rhône-Alpes	73,00 %
			SMT VRD Valence Romans Déplacements	26,50 %
			CA Valence-Romans Agglo	0,50 %
SPL CTBR (Compagnie des Transports du Bas-Rhin)	Grand Est	11/03/19	Région Grand Est	80,00 %
			Eurométropole de Strasbourg	20,00 %
SPL créées pour la mise en place d'un TCSP sans exploitation du service à la suite				
SPL Téleclys	Sud Provence - Alpes - Côte d'Azur	01/10/11	CA du Grand Avignon	50,00 %
			Ville d'Avignon	20,00 %
			Ville du Pontet	10,00 %
			Ville des Angles	10,00 %
			Ville de Villeneuve-lez-Avignon	10,00 %
SPL Transport de Martinique	Martinique	22/07/14	Collectivité Territoriale de Martinique	non communiqué
			?	non communiqué

8. Bibliographie

Pour approfondir ces problématiques :

- Agir Transport, *Guide sur la loi d'orientation des mobilités (LOM), 110 questions/réponses.*
- Agir Transport, *Guide sur la société publique locale, 60 questions/réponses, 2019.*
- Cerema, *La loi d'orientation des mobilités, quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération, fiche Cerema, 2020.*
- Cerema - Ministère de la Transition écologique, *Les communautés de communes et la compétence mobilité – Mode d'emploi, 2020.*
- DGCCRF, *Les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques d'aménagement (SPLA), enquête, 18 juin 2014.*
- France Mobilités, *Foire aux questions sur la loi d'orientation des mobilités, site internet <https://www.francemobilites.fr/loi-mobilites/faq>*

9. Table des matières

Avant-propos	3
1. Introduction	7
2. Contexte et enjeux des SPL	9
2.1 Le cadre réglementaire	9
2.1.1 La SPL, une entreprise publique locale	9
2.1.2 Gouvernance et actionariat de la SPL	10
2.1.3 Principes de fonctionnement de la SPL	11
2.2 La SPL dans le champ de la mobilité	12
2.2.1 Les activités de la SPL « mobilité »	12
2.2.2 La SPL et les récentes réformes territoriales	13
2.2.3 La SPL dans le champ de la mobilité	15
3. Pourquoi créer une SPL ?	17
3.1 Des motifs variés qui influencent le choix de la SPL	17
3.2 Un élément déclencheur : le renouvellement des contrats d'exploitation des transports publics	20
3.2.1 Une opportunité : la période de renouvellement	20
3.2.2 Une contrainte : un défaut de concurrence locale	22
4. Comment créer une SPL ?	23
4.1 Définir le territoire d'action et le partenariat	23
4.1.1 Quel territoire pour la SPL ?	23
4.1.2 Quelles configurations de partenariat pour la SPL ?	24
4.2 Organiser les modalités concrètes de création de la SPL	33
4.2.1 Concevoir une organisation de travail intra et inter-collectivités	33
4.2.2 Gérer la transition entre l'opérateur en place et la SPL	34
4.2.3 Les modalités de création d'une SPL	36
5. Le fonctionnement de la SPL	41
5.1 La relation contractuelle SPL – actionnaires	41
5.1.1 Une absence de mise en concurrence pour les contrats passés entre la SPL et ses actionnaires	41
5.1.2 Des contrats libres et individuels par actionnaire	42
5.2 Les modalités du fonctionnement interne	45
5.2.1 Une mise en concurrence pour les contrats passés par la SPL pour ses propres besoins	45
5.2.2 L'organisation des contrôles de la SPL	45
5.2.3 La gestion des biens et des personnels	48

6. Enseignements et perspectives	51
6.1 Enseignements	51
6.1.1 Un outil favorisant la coopération institutionnelle et technique	51
6.1.2 Disposer d'un outil d'exploitation efficace	54
6.2 Un outil de coopération entre collectivités au service de la mise en œuvre de la LOM ? ..	55
6.2.1 Un cadre institutionnel recomposé avec la LOM	56
6.2.2 La création des AOM en territoires peu denses : un potentiel de développement pour les SPL ?	56
6.2.3 La création des bassins de mobilité : une opportunité pour renforcer l'association de la région ?	57
6.2.4 La SPL : un outil au service de la mobilité servicielle (MaaS) ?	57
7. Annexe	
Actionnariat des SPL ayant une activité de mobilité (hors stationnement) ...	59
8. Bibliographie	63

Local public companies in the field of mobility

Initial feedback

The local public company (*Société Publique Locale* - SPL), known as a “transport” company, is one of the management methods available to local authorities in charge of organising transport and mobility.

Ten years after their creation, there are 31 SPLs in existence or in the process of being set up in the field of mobility. They provide a new alternative within the modes of direct and outsourced management and fall under private law with public governance.

Based on the analysis of several “mobility” SPLs, this book describes the legal and technical characteristics of these companies. It highlights the mechanisms that govern the choice of a local public company to operate a public transport network or mobility services. Finally, it draws lessons from the first experiences of this in France. Written in partnership with Agir Transport, this publication is intended for transport authorities and is a practical decision-making tool to help them choose their management methods.

Las sociedades públicas locales en el campo de la movilidad

Primeros retornos de experiencias

La sociedad pública local (SPL) conocida como sociedad de "transporte" constituye uno de los modos de gestión que se le ofrece a las colectividades locales competentes en materia de organización de transportes y de movilidad.

Diez años después de su creación, ya existen o están en vías de constitución 31 SPL en el campo de la movilidad. Estas sociedades representan una nueva alternativa dentro de los modos de gestión directa y externalizada y dependen del derecho privado con una gobernanza pública.

Apoyándose en el análisis de varias SPL «movilidad», esta obra describe las características jurídicas y técnicas de estas sociedades. Pone en evidencia los mecanismos que presiden la elección de una sociedad pública local para operar una red de transporte público o de servicios de movilidad. Por último, saca enseñanzas de las primera experiencias francesas. Escrita en asociación con Agir Transport, esta obra está destinada a las autoridades organizadoras de transporte y constituye una herramienta práctica de ayuda a la decisión para seleccionar sus modos de gestión.

© 2020 - Cerema

Le Cerema, l'expertise publique pour le développement durable des territoires.

Le Cerema est un établissement public qui apporte un appui scientifique et technique renforcé dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Centre d'études et d'expertise, il a pour vocation de diffuser des connaissances et savoirs scientifiques et techniques ainsi que des solutions innovantes au coeur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Alliant à la fois expertise et transversalité, il met à disposition des méthodologies, outils et retours d'expérience auprès de tous les acteurs des territoires : collectivités territoriales, organismes de l'État et partenaires scientifiques, associations et particuliers, bureaux d'études et entreprises.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Cerema est illicite (article L.122-4 du code de la propriété intellectuelle). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et L.335-3 du CPI.

Coordination : Cerema Territoires et ville / service Édition (P. Marchand)

Illustration de couverture : VanHool ExquiCity 18 hydrogène en station Cliniques sur la ligne Febus du réseau Idelis à Pau (Pyrénées-Atlantiques). (extrait d'une photo prise par Snoopy 31 — Travail personnel, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=93328455> - la photo a été recadrée et retouchée (ajout de « matière » en bas à droite et titre de publicité sur abris enlevé) pour être adaptée à la charte graphique Cerema).

Maquettage : PAO Concept - pao.concept@free.fr

Dépôt légal : octobre 2020

ISBN : 978-2-37180-471-5 (pdf)

ISBN : 978-2-37180-472-2 (papier)

ISSN : 2417-9701

Éditions du Cerema

Cité des mobilités

25, avenue François Mitterrand CS 92 803

69674 Bron Cedex

Bureau de vente

Cerema Territoires et ville

2 rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 – France

Tél. 04 72 74 59 59 - Fax. 04 72 74 57 80

<https://www.cerema.fr>

La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Les sociétés publiques locales dans le champ de la mobilité

Premiers retours d'expériences

La société publique locale (SPL) dite de « transport » constitue un des modes de gestion offert aux collectivités territoriales compétentes en matière d'organisation de transports et de mobilité.

Dix ans après leur création, on dénombre 31 SPL existantes ou en cours de constitution. Elles représentent une alternative nouvelle au sein des modes de gestion directe et externalisée et relèvent du droit privé avec une gouvernance publique.

En s'appuyant sur l'analyse de plusieurs SPL « mobilité », cet ouvrage décrit les caractéristiques juridiques et techniques de ces sociétés. Il met en évidence les mécanismes qui président au choix d'une société publique locale pour exploiter un réseau de transport public ou des services de mobilité. Enfin, il tire les enseignements des premières expériences françaises. Ecrit en partenariat avec Agir, cet ouvrage est destiné aux autorités organisatrices de mobilité et constitue un outil pratique d'aide à la décision pour choisir leurs modes de gestion.

Sur le même thème

La délégation de service public en transport urbain

Nouvelle édition 2012

Mobilités et transports

Fiche n°39 : La loi d'orientation des mobilités

Quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération ?

En téléchargement gratuit sur <http://www.cerema.fr>

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

En téléchargement gratuit

ISSN : 2417-9701

ISBN : 978-2-37180-471-5



9 782371 804715

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Cerema Territoires et ville : 2 rue Antoine charial - CS 33927 -69426 Lyon Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30