



Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement,
du Tourisme et de la Mer
Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques

Lettre de commande N° 02 MT 66

**Mission d'expertise auprès de prestataires
de la logistique urbaine**

RAPPORT FINAL

Octobre 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
I - PRÉSENTATION DE LA PLATE-FORME ELCIDIS	7
1. Introduction	7
2. Le contexte	8
3. Présentation de la plate-forme	12
3.1. Principes de fonctionnement	12
3.2. Les moyens techniques	13
3.3. Les moyens humains	13
4. L'activité de la plate-forme	14
4.1. Les données d'exploitation	14
4.2. Les données clients	18
4.3. Les destinataires	19
4.4. Les tarifs	21
4.5. Les prestations annexes	22
5. Eléments financiers	25
5.1. Analyse de l'activité	25
5.2. Structure de coûts	25
6. Conclusion	28
II - QUEL MARCHÉ POUR LA LOGISTIQUE URBAINE ?	29
III - APPEL D'OFFRE DE LA ROCHELLE : UN FAIBLE NOMBRE DE CANDIDATS	37
IV - QUEL CAHIER DES CHARGES ?	45
V - QUEL MONTAGE JURIDIQUE ?	53
CONCLUSION GÉNÉRALE	59

INTRODUCTION GENERALE

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle porte une attention particulière aux nouvelles techniques de transport, plus respectueuses de l'environnement. L'expérience lancée est de ce fait résolument **novatrice**. Elle vise à croiser la problématique Transports de Marchandises en Ville et l'expérience de La Rochelle en



Source : Interface Transport, 2002

matière de véhicules électriques. L'expérience de **centre de distribution urbaine avec livraison par véhicules électriques** est donc un projet ambitieux et innovant.

Au-delà de l'intérêt de cette expérience, **son caractère exemplaire lui confère une dimension stratégique**. En effet, le succès ou l'échec de cette opération peut conditionner le développement ou l'arrêt des projets du même type sur le territoire national. Il convient par conséquent, dans l'intérêt de tous les acteurs, de s'assurer des conditions de succès du projet.

A cette fin, il a paru opportun à la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST) d'identifier des prestataires susceptibles de s'intéresser à l'exploitation d'un tel espace logistique urbain et d'expertiser leur offre technique ainsi que leurs projets de développement. C'est l'objet de la mission conduite.

La mission comportait 4 phases :

1. Réalisation d'un dossier technique de présentation de l'expérience rochelaise pour remise aux prestataires pressentis,
2. Repérage de prestataires logistiques susceptibles d'exploiter un Centre de Distribution Urbaine,
3. Analyse des projets de candidature,
4. Synthèse en vue d'un cahier des charges pour l'exploitation d'un CDU.

Cette mission présentait un caractère délicat.

D'une part, elle obligeait à donner de l'information sur la plate-forme ELCIDIS à des entreprises appelées à candidater dans le cadre du code des marchés publics à l'exploitation de la plate-forme. Pour éviter de créer une distorsion de concurrence, nous avons opté pour le principe de donner la même information à toute entreprise nous en faisant la demande. Toutefois, seules les informations rendues publiques dans le cadre de rapports édités par les partenaires institutionnels (ADEME, CCI de La Rochelle, Communauté d'agglomération...) ont été transmises.

D'autre part, cette mission supposait que les entreprises pressenties nous communiquent des éléments relatifs à leur projet de candidature ; le plus souvent vu comme stratégique et confidentiel.

La mission conduite a donné lieu à la production d'un rapport confidentiel, contenant le descriptif du projet des prestataires identifiés et la chronologie détaillée de l'appel d'offre lancé par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle.

Afin d'aider d'autres Collectivités à monter leur projet, il a été décidé de rédiger un second rapport ne pouvant contenir les informations relatives aux entreprises, mais intégrant des enseignements tirés de l'expérience rochelaise.

Après avoir rappelé le cadre de l'expérience rochelaise, nous nous interrogerons sur le faible nombre de prestataires ayant candidaté à l'appel d'offre relatif à l'exploitation de la plate-forme Elcidis. Ce constat nous semble poser la question de la maturité du marché de la logistique urbaine et plus particulièrement du marché des Centres de Distribution Urbaine.

L'appel d'offre lancé par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle a par ailleurs permis de s'interroger sur le montage juridique de ce type de projet et sur le cahier des charges sur lequel il s'appuie.

I - PRESENTATION DE LA PLATE-FORME ELCIDIS

La mission a donné lieu à la production d'un rapport de présentation de la plate-forme dont nous reprenons ci-après les éléments principaux.

1. Introduction

Le projet ELCIDIS repose sur un consortium de différentes villes européennes, regroupées selon les mesures mises en œuvre :

- Extension et électrification du système de distribution existant dans les villes de Stockholm, Erlangen et Rotterdam ;
- Création de nouveaux centres de distribution à grande échelle à La Louvière (projet arrêté), La Rochelle et en région Lombarde.

L'aspect innovant de ce projet repose sur :

- Le développement d'un réseau de distribution de marchandises fondé sur le déploiement de flottes de véhicules électriques sur des lignes radiales (centre de distribution – centre ville) selon la topographie de la ville. Ce réseau vient en complément des systèmes de distribution existants afin d'assurer le changement modal efficace et la substitution des véhicules lourds ;
- L'intégration de ce réseau dans un plan de circulation en prenant en compte l'utilisation optimale des ressources énergétiques.

Le projet européen a débuté en mai 1998 et s'est achevé fin juillet 2002. Cependant, il est de la volonté de la Communauté d'Agglomération de maintenir la plate-forme. Elle a donc prorogé le contrat d'exploitation jusqu'au 30 juin 2003 et lancera un appel d'offre pour l'exploitation de la plate-forme jusqu'en 2006.

2. Le contexte

La Rochelle a été l'une des premières villes européennes à mettre en place une politique de gestion du trafic afin de réduire la pollution environnementale. Au sein de cette politique, la municipalité a favorisé l'usage des voitures électriques, des vélos et des transports urbains. Il y a actuellement environ 300 véhicules électriques – dont ceux du projet de libre-service Liselec- à La Rochelle, ce qui en fait une des principales villes européennes moteur dans le développement du véhicule électrique.

La Rochelle se caractérise par des rues étroites et un centre-ville historique. Il était donc impératif d'y réduire les problèmes environnementaux et de congestion, liés en particulier à la distribution de marchandises. Dans ce but, la ville a introduit des restrictions d'accès à l'hypercentre (voir arrêté municipal page suivante)

Le succès rencontré par le déploiement des véhicules électriques a conduit à envisager la mise en œuvre d'un véhicule électrique dédié au transport de marchandises en ville. Le concept était de développer un centre de distribution urbain à partir duquel se font les distributions de colis vers les commerçants de La Rochelle en véhicule électrique.

Arrêté municipal La Rochelle

Article 2- L'accès et le stationnement des véhicules poids lourds de transport de marchandises sont interdits dans la zone définie par le périmètre suivant : Cf plan
Article 3-

- 1) Par dérogation à l'article 2, les véhicules poids lourds de transport de marchandises sont autorisés à accéder dans ladite zone tous les jours à partir de 6 h et doivent avoir quitté impérativement celle-ci avant 7h30.
- 2) Pour tenir compte de l'activité du marché central et du grand marché des mercredi et samedi, les véhicules poids lourds de transport de marchandises s'y rapportant d'un poids total en charge n'excédant pas 7,5 t, sont autorisés à accéder dans la zone de 5h à 14 h, uniquement sur les voies permettant la desserte de ceux-ci.
- 3) Pour tenir compte de la nécessité, pour certains établissements ou habitations de ladite zone d'être livrés en cours de journée en produits frais, boissons en gros, surgelés ou combustibles tels que fioul, l'accès à ladite zone est autorisée aux véhicules d'un poids total en charge n'excédant pas 7,5 t.
- 4) Les véhicules poids lourds de transports de marchandises concernés par les alinéas 1, 2, 3 du présent article ne sont autorisés à accéder dans la zone qu'aux seules fins de chargement ou déchargement et donc à s'arrêter le temps strictement nécessaire à ces opérations.
- 5) Pour tenir compte de la nécessité d'interventions dans la zone, les véhicules poids lourds d'entretien des réseaux publics, de nettoyage de la voirie, de ramassage des ordures ménagères, d'urgence et de secours ne sont pas concernés par les dispositions du présent arrêté.

Article 4- Pour les véhicules ne rentrant pas dans les caractéristiques de poids ou d'horaire prévus à l'article 3 et qui auraient la nécessité de pénétrer dans le périmètre décrit dans l'article 2 (ex. déménagement, chantier), une autorisation spéciale doit être sollicitée à chaque fois auprès de l'autorité municipale.

Article 5- Les dispositions du présent arrêté s'appliquent aux secteurs piétonniers inclus dans la zone décrite à l'article 2 étant entendu que l'accès pour livraison de ces zones piétonnes n'est autorisé que dans le créneau horaire 6h – 10h30 et par des véhicules poids lourds entre 6h et 7h30 d'un poids total en charge n'excédant pas 7,5 t.

Article 6- Les véhicules en infraction au présent arrêté seront passibles d'une contravention prévue par l'article R 610-5 du code pénal.



Figure 1 - Plan de La Rochelle

Fiche signalétique La Rochelle

✓ 140 000 habitants

✓ ≈ 30 km²

Activités économiques

Ports de pêche et de commerce ; industries chimiques et alimentaires ; constructions navales et mécaniques ; tourisme

Statut

Ancienne communauté de villes, La Rochelle est devenue Communauté d'Agglomération le 1^{er} janvier 2000.

- ❖ Etablissement public de coopération institué par la loi du 12 juillet 1999 en vue d'associer plusieurs communes au sein d'une agglomération d'au moins 50 000 habitants (communauté centre d'au moins 15 000 habitants).
- ❖ Quatre compétences obligatoires :
 - Aménagement de l'espace communautaire – dont l'organisation des transports urbains- ;
 - Développement économique ;
 - Equilibre social de l'habitat ;
 - Politique de la ville.

Elle doit en outre exercer au moins trois des cinq compétences suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, création – aménagement - gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

- ❖ Recettes : taxe professionnelle d'agglomération perçue à un taux unique sur l'ensemble du territoire communautaire ; DGF propre avec taux unique pour les communes membres.

3. Présentation de la plate-forme

Fiche signalétique

Date de lancement :	12 février 2001
Adresse :	Avenue du 123 ^e RI 17000 La Rochelle
Jours et horaires d'ouverture :	
Du lundi au vendredi :	de 8h00 à 12h00 de 14h00 à 18h00
Le samedi :	de 8h00 à 12h00
Dimensions :	Quai : 700 m ² Bureaux : 100 m ² 6 portes

3.1. Principes de fonctionnement

Les transporteurs qui ne peuvent – arrêté municipal - ou ne veulent pas entrer en centre-ville peuvent décharger à la plate-forme qui trie et livre à leur place. ***La plate-forme agit donc comme un sous-traitant des transporteurs.***

Un appel à candidature a été lancé en mars 2000. L'objet du marché était "*l'organisation et la gestion à titre expérimental et pour une durée de 23 mois, d'une plate-forme urbaine de distribution et d'expédition de colis et messagerie. Les liaisons entre la plate-forme et le centre-ville étant assurées par véhicules électriques.*"¹

Suite à cet appel, l'exploitation de la plate-forme a été confiée à un transporteur local, peu présent sur le segment de la messagerie. Les transports GENTY assurent donc cette prestation depuis le mois de février 2001.

Les fonctions principales du prestataire logistique sont les suivantes :

- Assurer les livraisons urbaines quotidiennes en véhicules électriques, en optimisant les tournées par une organisation géographique des livraisons ;

¹ Le cahier des charges de cet appel à candidature se trouve en annexe.

- Maîtriser la qualité de service pour les clients (contrôle visuel de l'état des emballages, respect des délais, contrôle marchandises...) ;
- Gérer les stocks "tampon" entre la réception des marchandises en provenance des chargeurs extérieurs et les livraisons urbaines ; réception des marchandises émanant des entreprises du centre-ville, gestion du stock tampon avant leur expédition vers des destinataires extérieurs ;
- Contrôler et enregistrer les entrées et les sorties de colis ;
- Imaginer et proposer des prestations annexe : emballage, conditionnement, entreposage, adressage, recyclage des emballages...

3.2. Les moyens techniques

- 6 véhicules utilitaires légers Berlingo Citroën ;
- 1 véhicule commercial Saxo Citroën électrique ;
- 1 transpalette électrique ;
- 1 transpalette manuel ;
- 1 chariot élévateur électrique ;
- 1 porteur électrique depuis



Les véhicules retenus sont des Berlingo Citroën électriques. Au nombre de 6, ils assurent le service de livraison entre la plate-forme et le centre-ville.

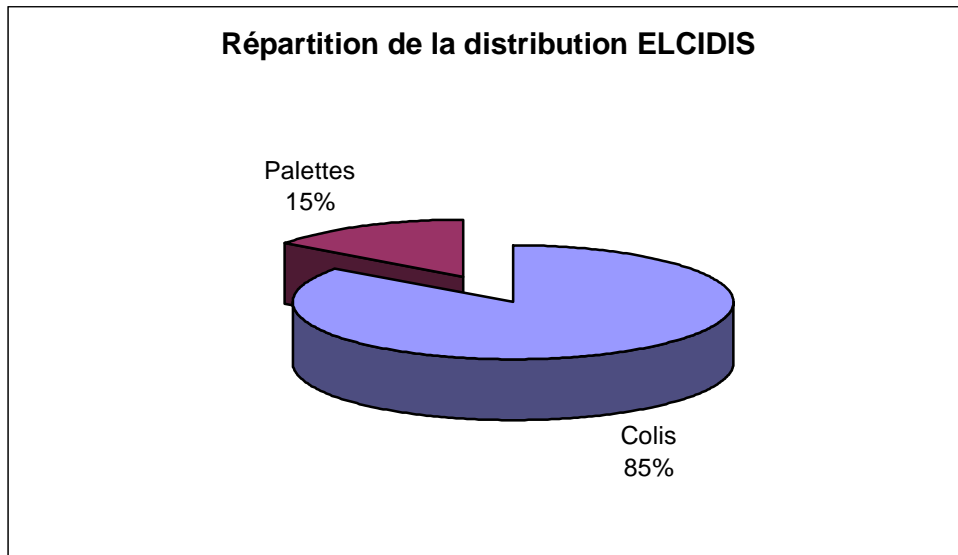
3.3. Les moyens humains

- 1 responsable ;
- 2 chauffeurs – livreurs ;
- 1 chef de quai.

4. L'activité de la plate-forme

4.1. Les données d'exploitation

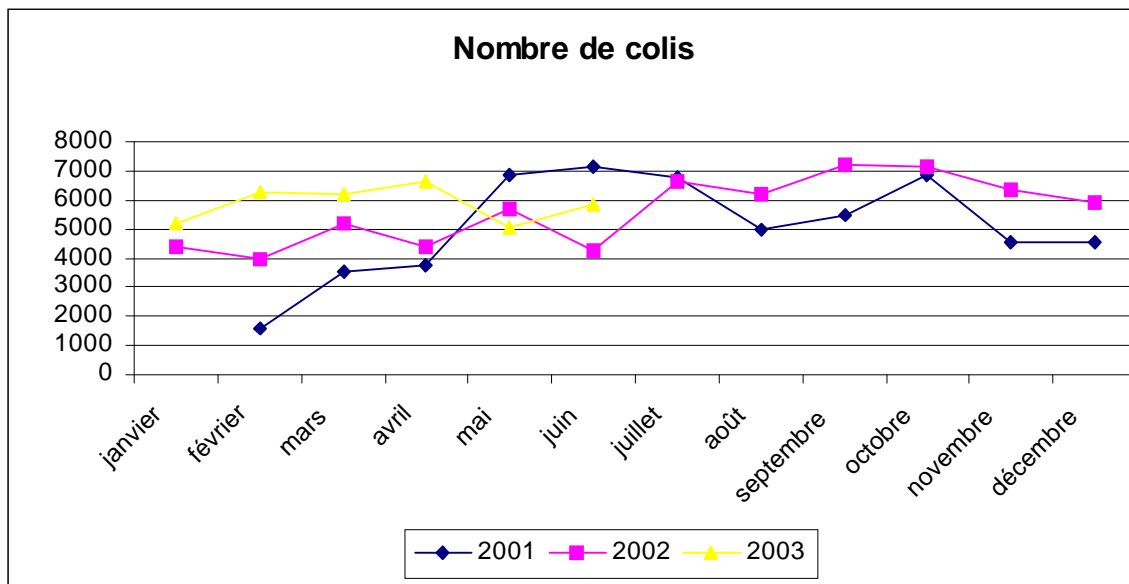
L'activité d'ELCIDIS se partage entre la distribution de colis (85% des positions) et la distribution de palettes (15% des positions).



Source : ELCIDIS

Les graphes ci-après montrent la progression globale des volumes confiés à la plate-forme, tant en ce qui concerne l'activité "colis" que l'activité "palettes".

On notera que l'activité de la plate-forme, après avoir connu un démarrage rapide sur les trois premiers mois d'exploitation, a marqué un palier puis connu une régression. Il faudra attendre en fait 18 mois d'activité pour retrouver une évolution positive qui se transforme ensuite en une véritable tendance. Hormis la période estivale, qui semble avoir enregistré un pic en 2001, les courbes d'activité s'améliorent.



Source : ELCIDIS

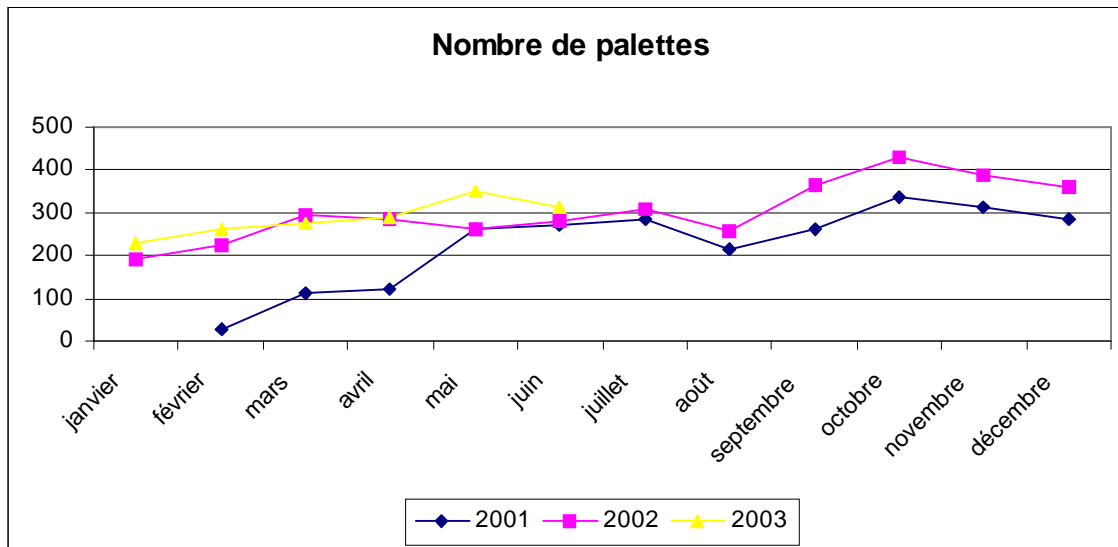
Nombre de colis

	2001	2002	2003
Janvier		4391	5180
Février	1613	3939	6295
Mars	3546	5159	6183
Avril	3724	4367	6635
Mai	6848	5711	5031
Juin	7116	4281	5855
Juillet	6739	6601	
Août	4969	6215	
Septembre	5462	7221	
Octobre	6856	7170	
Novembre	4511	6360	
Décembre	4557	5894	
<i>Moyenne mensuelle</i>	<i>5086</i>	<i>5609</i>	<i>5863</i>
<i>Moyenne jour</i>	<i>214</i>	<i>236</i>	<i>246</i>

Source : ELCIDIS

La tendance enregistrée au niveau des colis est encore plus nette en ce qui concerne les palettes, même si les volumes restent faibles. L'impossibilité d'utiliser un véhicule électrique adapté à la livraison palette a évidemment pesé sur l'activité. L'utilisation de véhicules de petite taille nécessite de dépalettiser à quai.²

² Suite à des difficultés d'homologation, l'utilisation du 3,5t électrique n'est effective à temps plein que depuis juin 2003.



Source : ELCIDIS

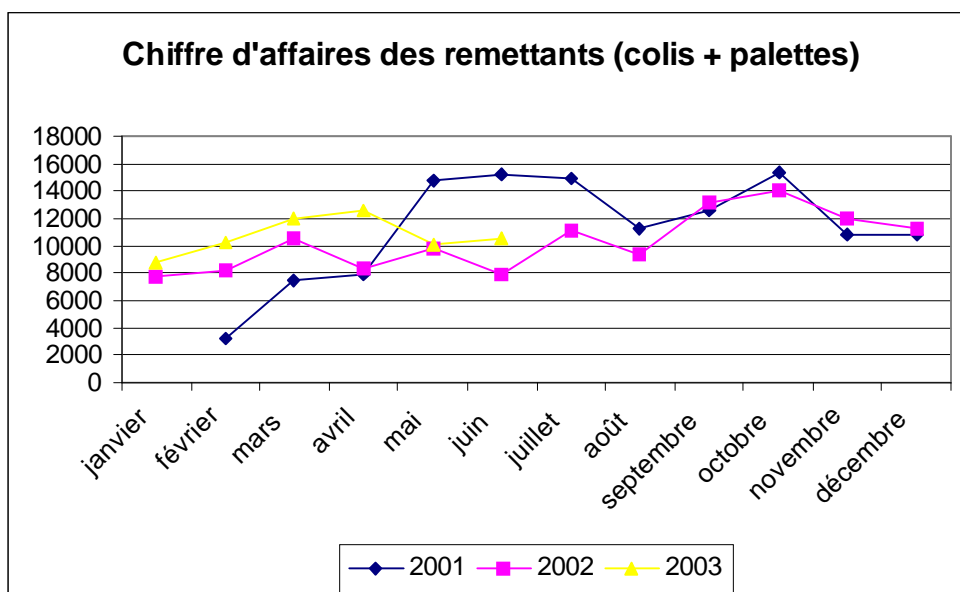
Nombre de palettes

	2001	2002	2003
Janvier		192	227
Février	29	222	264
Mars	111	294	277
Avril	123	284	290
Mai	260	264	349
Juin	272	279	311
Juillet	285	308	
Août	213	256	
Septembre	263	365	
Octobre	338	429	
Novembre	311	388	
Décembre	283	358	
<i>Moyenne mensuelle</i>	226	303	286
<i>Moyenne jour</i>	9	13	12

Source : ELCIDIS

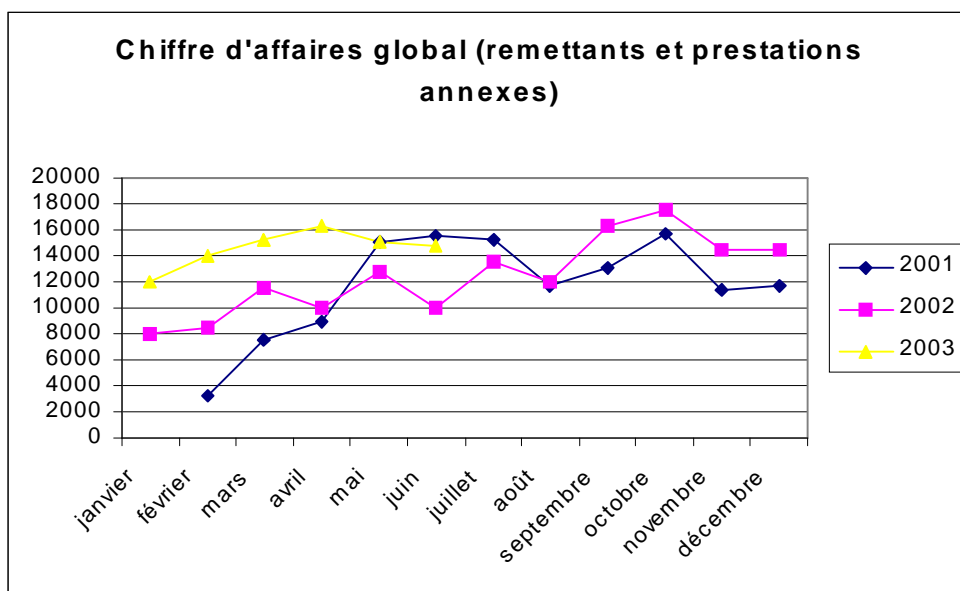
Les palettes sont essentiellement distribuées par le véhicule thermique pour les raisons que nous avons invoquées plus haut.

Au global, l'activité connaît une croissance régulière qui permet à la Collectivité d'envisager une pérennisation du système.



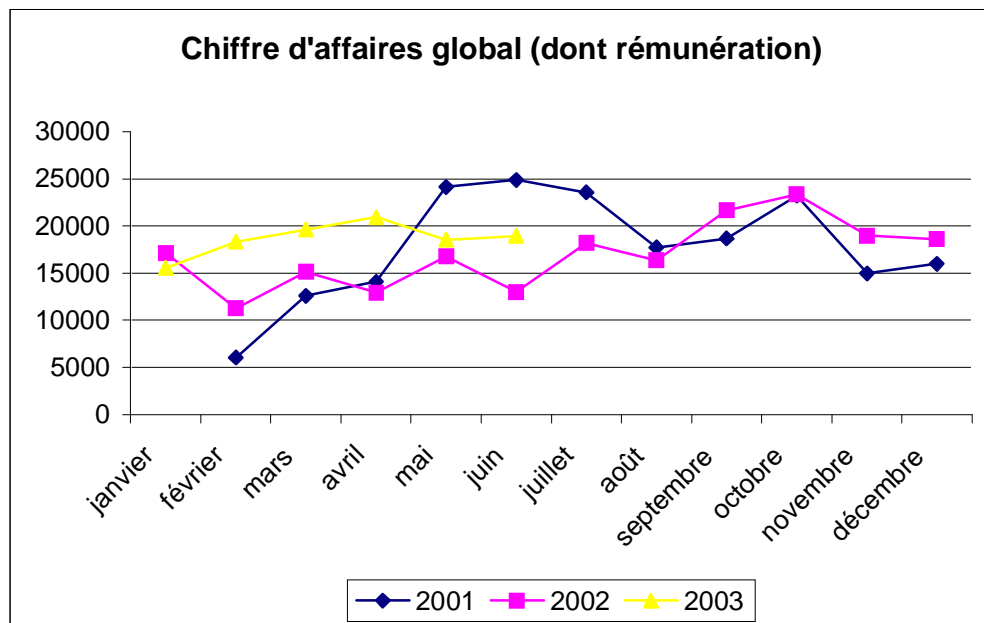
Source : ELCIDIS , 2003

Le graphe suivant montre clairement que l'activité ne dépasse le niveau de 2001 qu'au second semestre 2002. Il aura donc fallu 18 mois à la plate-forme pour monter en puissance.



Source : ELCIDIS , 2003

Le chiffre d'affaires global, incluant la rémunération de la Collectivité, suit logiquement la même évolution puisque cette dernière est calculée au nombre de colis.



Source : ELCIDIS , 2003

Pour information, la rémunération a été en 2002 de 63 601,65 euros TTC.

4.2. Les données clients

Parmi les remettants, 6 transporteurs et un chargeur représentent l'essentiel de l'activité :

Colis remis à la plate-forme ELCIDIS

	Nb de colis	Part	Cumul
XP PROVINCE	15 577	23%	23%
GRAVELEAU	15 681	23%	46%
SERNAM	10 414	15%	61%
DUSOLIER/17 EXPRESS	7 480	11%	71%
COGEPRES	6 381	9%	81%
COOP DES VIGNERONS	5 750	8%	89%
DUCROS EURO EXPRESS	3 861	6%	95%
Autres	3 694	5%	100%
Total	68 838	100%	

- 2 transporteurs remettent la moitié des colis ;
- 7 remettants font l'essentiel de l'activité

Source : Interface Transport d'après données ELCIDIS

Palettes remises à la plate-forme ELCIDIS

	Nb de palettes	Part	Cumul
TPS DUSOLIER/17 EXPRES	904	25%	25%
TPS GRAVELEAU	506	14%	39%
XP PROVINCE	401	11%	50%
SERNAM	597	16%	66%
TPS BARRAUD	216	6%	72%
COGEPRES	193	5%	77%
DUCROS EURO EXPRESS	176	5%	82%
CALBERSON ARMORIQUE	134	4%	86%
TPS GENTY	85	2%	88%
DOD	47	1%	90%
Autres	380	10%	100%
Total	3639	100%	

3 transporteurs remettent 50% des palettes

Une multitude de petits remettants font 10% de l'activité

Source : Interface Transport d'après données ELCIDIS

En définitive, les 7 principaux clients d'ELCIDIS représentent 95% des colis livrés et 77% des palettes. Les transporteurs utilisent quotidiennement la plate-forme. La coopérative l'utilise hebdomadairement.

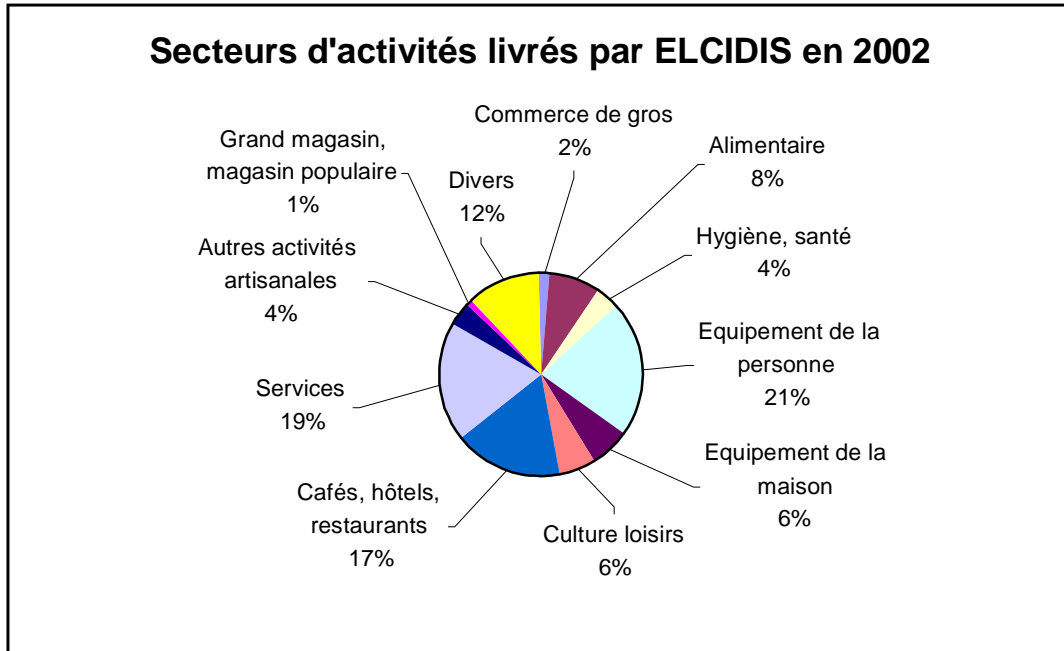
4.3. Les destinataires

En ce qui concerne les destinataires (commerçants du centre-ville), de février 2001 à février 2002, 746 entreprises ont été livrées par ELCIDIS, soit 58% des établissements de la zone réglementée. Le nombre d'entreprises augmente régulièrement depuis la mise en route de la plate-forme : 491 entreprises au 31 mai 2001 (38% des entreprises de la zone), 665 au 30 septembre 2001 (52% des entreprises de la zone).

Il s'agit essentiellement de commerces d'équipement de la personne, secteur le plus représenté dans l'hypercentre de La Rochelle. Ces activités perdent cependant de leur représentativité puisqu'elles sont passées de 26% à 22% puis à 21%.

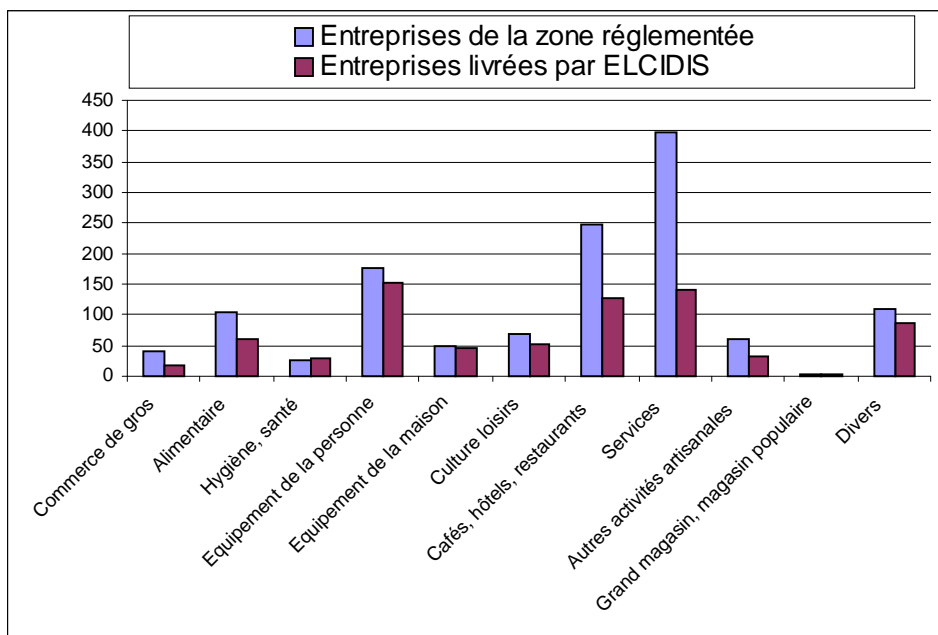
Deux autres secteurs sont plus particulièrement livrés par la plate-forme : les services (19%) et les cafés-hôtels-restaurants (17%), gagnant respectivement 5 points et 1 point par rapport à la première étude.

- Les grands magasins et magasins populaires (Galeries Lafayette et Monoprix) sont toujours livrés par ELCIDIS. Ils représentent le plus grand nombre de colis livrés (3 453 et 1 166).



Source : CCI La Rochelle, juin 2002

La part des entreprises livrées au moins une fois par ELCIDIS est en progression régulière, avec successivement 38%, puis 52%, pour atteindre 58% après un an d'exploitation.



Source : CCI La Rochelle, juin 2002

Tous les secteurs ont progressé avec des scores qui atteignent 94% (équipement de la maison) et 87% (équipement de la personne).³

	Entreprises de la zone réglementée	Du 12/2 au 31/5/2001		Du 12/2 au 30/9/2001		Du 12/2/2001 au 28/02/2002	
		Entreprises livrées par ELCIDIS	%	Entreprises livrées par ELCIDIS	%	Entreprises livrées par ELCIDIS	%
Commerce de gros	41	12	29%	15	37%	16	39%
Alimentaire	105	37	35%	51	49%	62	59%
Hygiène, santé	27	21	78%	25	93%	29	107%
Équipement de la personne	177	130	73%	146	82%	154	%
Équipement de la maison	49	35	71%	44	90%	46	87%
Culture et loisirs	68	40	59%	51	75%	51	94%
Cafés, hôtels, restaurants	249	80	32%	109	44%	128	75%
Services	399	70	18%	119	30%	140	51%
Autres activités artisanales	60	16	27%	26	43%	31	35%
Grand magasin, magasin populaire	2	2	100%	2	100%	2	52%
Divers	110	48	44%	77	70%	87	100%
							79%
	1 287	491	38%	665	52%	746	58%

Source : CCI La Rochelle, juin 2002

On remarquera que malgré les contraintes de l'alimentaire, 59% des entreprises de ce secteur ont été livrées par ELCIDIS.

4.4. Les tarifs

La tarification est libre. La Collectivité verse une subvention d'exploitation au colis, de 12 F. la première année et de 4,60 F. la seconde année. L'objectif de la Collectivité est de tendre vers 0 à la fin du second contrat d'exploitation.

La base de tarification (au colis) établie en février 2001 ne semble pas convenir aux transporteurs plus habitués aux tarifications poids/position. Un barème sur ces bases a été établi à partir de novembre. Il semble qu'il soit trop élevé, dans les tranches de poids 60 kg. Par ailleurs, aucun barème n'a été établi pour les prestations liées aux autres services (livraisons, service stockage,...).

³ On rappellera que les taux sont calculés par rapport aux entreprises localisées dans la zone réglementée. Le taux de 107% du secteur hygiène-santé vient du fait que le périmètre s'est élargi depuis le démarrage de l'activité.

Sans empiéter sur la responsabilité de l'exploitant, maître de ses tarifs, il semble que **les tarifs doivent être construits sur la base du prix de revient de la plate forme établi dans des conditions d'exploitation conformes aux prévisions de charges et de chiffre d'affaires**. Dans ces conditions, et compte tenu du faible coût des charges d'investissement, qui ont été supportées par la Collectivité et des faibles coûts de consommation d'énergie, les prix de revient devraient permettre d'établir des tarifs particulièrement compétitifs.

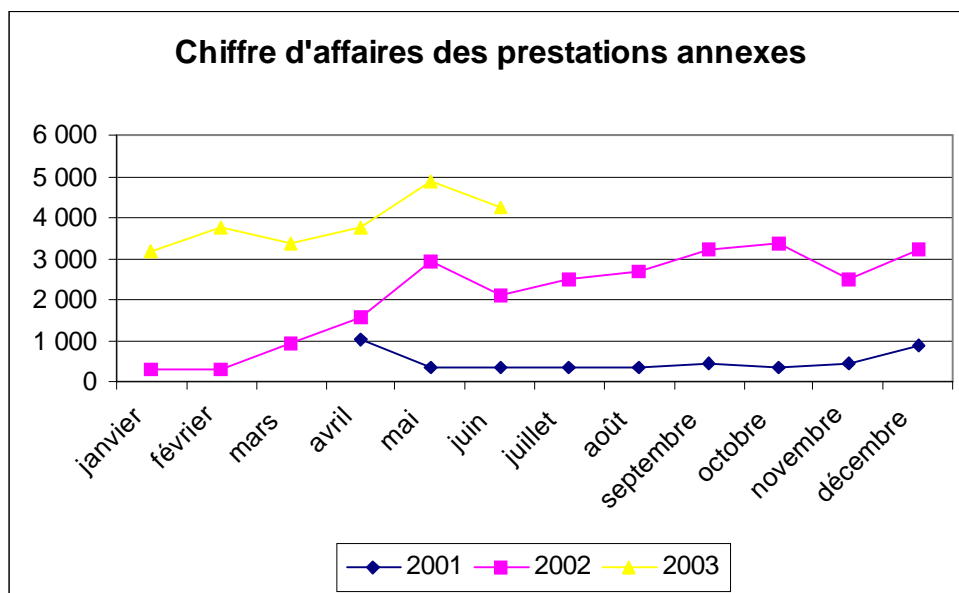
La structure des coûts doit être revue, dans une grande transparence au niveau de l'exploitation, celle-ci devant très nettement séparer ce qui ressort de l'activité ELCIDIS et de l'exploitation GENTY. Dans l'attente d'une solution juridique pour résoudre les problèmes d'exploitation et de suivi de la plate forme ELCIDIS, le prestataire doit mettre en place **les moyens de suivi analytique assurant une véritable transparence des coûts**.

4.5. Les prestations annexes

Depuis le lancement du projet, tous les acteurs ont insisté sur la difficulté qu'il y a à équilibrer la plate-forme sur la seule activité de distribution urbaine puisqu'il s'agit d'une activité peu rentable pour laquelle l'exploitant doit, qui plus est, pratiquer une tarification attractive et se voit imposer des sujétions par la Collectivité (utilisation de véhicules électriques).

Il convient donc de développer des prestations annexes permettant d'optimiser l'utilisation des moyens et ainsi, générer des recettes supplémentaires.

Or, le prestataire a tardé à prendre la mesure exacte de cette nécessité ; ce que reflète la courbe 2001 du graphe ci-après. En revanche, les efforts faits en 2002 puis 2003 montrent l'existence d'importants gisements commerciaux ; ce que traduisent les chiffres. La part des prestations annexes ne cesse ainsi de croître dans le chiffre d'affaires global de la plate-forme. Elle atteint 30% au premier semestre 2003.

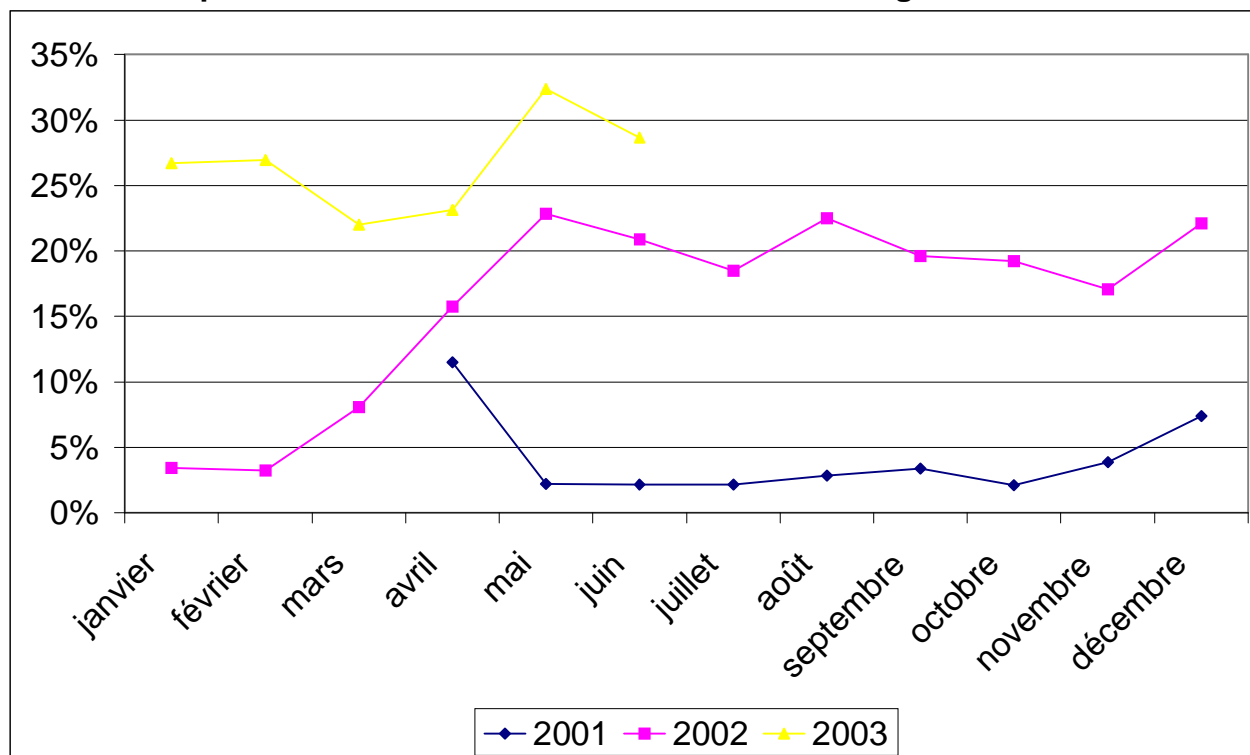


Source : ELCIDIS, 2003

Il convient de rappeler que ces prestations avaient largement été décriées par les commerçants lors du lancement du projet en dépit des arguments avancés par la Collectivité et ses partenaires. Le niveau auquel se situe ces prestations annexes aujourd'hui dépasse les prévisions qui avaient pu être faites.

On ne peut manquer de rapprocher ce constat des résultats de la plate-forme urbaine de Monaco pour laquelle les prestations annexes représentent 20% des recettes.

Part des prestations annexes dans le chiffre d'affaires global d'ELCIDIS



Source : ELCIDIS, 2003

Les services annexes concernent principalement :

- Des livraisons pour le compte de :
 - Fleuristes
 - Traiteurs
 - Particuliers / Plaisanciers : avitaillement des bateaux de plaisance pendant la saison touristique.
 - Grandes Surfaces. Depuis septembre 2002, ELCIDIS livre à domicile pour le compte de Monoprix dont la stratégie est de développer les livraisons aux particuliers (actuellement 30 à 40 par mois, uniquement en fin de semaine).
 - Entreprises
- Des courses express
- Des prestations de service : logistique de distribution/ramasse pour une blanchisserie
- Stockage

5. Eléments financiers

L'audit porte sur l'analyse chiffrée de l'activité ELCIDIS des mois de février à août 2001.

5.1. Analyse de l'activité

Si la plate-forme est conforme à l'activité (localisation, accès), elle est largement surdimensionnée. La proximité de la structure opérationnelle traditionnelle de GENTY, axée et leader sur l'île de Ré et par ailleurs prestataire SERNAM sur le département, est un plus. En effet les confrères remettants, pour un arrêt du gros porteur, bénéficient de deux possibilités complémentaires de réexpédition.

La prestation de passage à quai ELCIDIS du fret à destination de la plate-forme traditionnelle GENTY n'est pas bien définie. Si cette prestation est fournie, elle justifie une facturation.

Les véhicules, au nombre de 6, sont deux fois trop nombreux ou mal rentabilisés. Pour lisser leur utilisation, environ 1 400 kilomètres chacun sur 6 mois, ils font l'objet d'un planning tournant.

L'informatique d'exploitation est conforme aux besoins.

Ces ressources sont mises à la disposition d'ELCIDIS par la CDA.

Le programme informatique utilisé, simple et bien adapté à l'exploitation et au suivi de celle-ci, a été développé par GENTY et fait l'objet d'une redevance normale.

5.2. Structure de coûts

Les unités physiques :

Le retraitement de l'information nous éclaire sur l'activité chiffrée de la plate-forme.

De février à août 2001 soit 6,5 mois.

- 6 900 positions
- 34 555 colis
- 340 365 kg

- 1 417 tours évalués
- 9 500 kilomètres parcourus environ
- 321 jours hommes (conduite)

Et les ratios significatifs :

4,87 positions par tour	1 position soit 49,328 kg
1 tour soit 6,7 km	
1 homme fait 4,41 tours par jour	1 homme livre 21,5 positions par jour

Les coûts :

Coûts variables kilométriques	1 954,09 € pour 9 500 km	0,21 € par km
Coût VE assurances	2 477,30 € pour 321 j	7,72 € par j
Coût Homme	35 684,05 € pour 321 j	111,17 € par j

Coût du Quai infrastructure	7 786,59 €
Coût du Quai Chef de quai	16 834,18 €
Coût du Quai total	21 422,59 € pour 340 tonnes, soit 63,01 € par tonne

Coût d'exploitation infrastructure	7 644,25 €
Coût d'exploitation Exploitant	6 422,83 €
Coût d'exploitation total	14 067,08 € pour 6900 pos. 2,04 € la position

Le résultat sur la période est de 18 778,97 € pour un chiffre d'affaires de 120 832,80 €.

En conclusion de l'audit effectué, nous souhaitons attirer l'attention sur les points suivants :

- La consommation électrique imputée aux seuls véhicules est trop élevée. Sur la base d'une consommation moyenne de 28 kWh / 100 km, et de 9 500 Km, la consommation devrait se situer dans une fourchette de 2 600 à 3 200 kWh sur la période. Les relevés effectués doivent donc concerner la consommation des véhicules électriques ainsi que celle des locaux ELCIDIS. L'identification des différentes sources de consommation électrique est nécessaire afin d'établir un bilan technique clair des véhicules et d'aboutir à plus de transparence dans les coûts de fonctionnement de la plate-forme.

- Les coûts de structure évalués à 24% par le prestataire semblent élevés aux vues des pratiques habituels de la profession, qui situent traditionnellement ce ratio aux alentours des 14%⁴.

Le manque de fiabilité dans la structure des coûts pénalise la lisibilité des charges réelles inhérentes à la plate-forme. Si, effectivement, cet état de fait n'a pas d'implications directes sur le fonctionnement d'ELCIDIS, il pénalise cependant les conclusions et enseignements qui pourraient être tirés de cette expérimentation dans des objectifs de reproductibilité ou simplement de poursuite de ce projet.

⁴ 14,4% pour le Comité National Routier, en décembre 2001.

6. Conclusion

Les premiers résultats de la plate-forme ELCIDIS sont meilleurs que ce que beaucoup prédisaient. Ils ne correspondent cependant pas entièrement aux attentes des concepteurs et promoteurs du projet.

Cinq points peuvent être évoqués. Leur explicitation permettra d'envisager les voies et moyens de consolidation et de développement qui devront être mis en œuvre rapidement.

1. Les prestations assurées sont uniquement orientées sur la messagerie soustraitée par les confrères transporteurs. Elles sont donc soumises aux aléas de la conjoncture et aux stratégies changeantes de ces transporteurs ;
2. Les conditions tarifaires de la plate forme ne sont pas adaptées. La base d'évaluation ne correspond pas aux prix de revient réels de la plate forme. Il y a absence de transparence des coûts ;
3. La plate forme ne dispose pas de moyens humains (management et gestion) permettant d'assurer un développement des activités vers des produits et services nouveaux ;
4. L'absence d'autonomie et de visibilité juridique d'ELCIDIS est un handicap pour la mise en œuvre de prestations nouvelles ;
5. L'originalité du projet ELCIDIS (économie d'énergie, facilitation de la circulation en centre urbain, lutte contre la pollution), soutenu par les Collectivités, est un atout commercial indéniable qui n'a pas été suffisamment exploité.

II - QUEL MARCHÉ POUR LA LOGISTIQUE URBAINE ?

Il est un temps pas si lointain où les expérimentations en matière de logistique urbaine étaient l'apanage des Collectivités locales. Aujourd'hui, une certaine convergence des intérêts des différents acteurs se fait jour. D'une part, les acteurs économiques (chargeurs et transporteurs), supportant des coûts de plus en plus lourds liés au système de livraison urbaine, sont à la recherche de solutions opérationnelles. D'autre part, les pouvoirs publics et les Collectivités territoriales, ne pouvant ignorer les risques de blocage d'un système urbain qui semble atteindre ses limites, cherchent à mieux organiser la ville. Toutefois, cette convergence d'intérêts ne s'est guère traduite par la mise en œuvre de solutions concrètes ; ces dernières étant certes particulièrement difficiles à identifier et à mettre en place.

Les expérimentations en cours sont peu nombreuses sur le territoire national, voire européen, de nombreux projets ayant été abandonnés ou stoppés.

En ce qui concerne les projets nationaux, une seule expérience constitue véritablement un espace logistique urbain comparable à celui de La Rochelle : l'expérimentation menée à Langres.

A Langres, la municipalité s'est fortement impliquée dans la réflexion sur les questions du transport de marchandises en ville associé aux préoccupations environnementales, en durcissant très nettement la réglementation d'accès au centre pendant l'été 2001. Depuis, les véhicules de plus de 3,5 tonnes de PTAC sont interdits de circulation entre 9h et 22h. Le transporteur Lesserteur a été associé au projet, et s'est équipé (moyennant subventions) d'un véhicule électrique de 12 tonnes autorisé à livrer durant les interdictions horaires. Les transporteurs qui ne peuvent plus se rendre sur le centre-ville peuvent alors sous-traiter leurs livraisons à Lesserteur en déposant leur fret à la plate-forme du transporteur.

D'autres expériences peuvent être citées, mais qui s'éloignent de la notion de Centre de Distribution Urbaine, celles-ci relevant de la seule initiative privée.

La société France Acheminement par exemple dispose à Toulouse d'un magasin de quartier.

Ce réseau de messagerie dispose à Toulouse d'un espace commercial situé en bordure du centre-ville et bénéficiant d'une forte accessibilité. Ce magasin de quartier possède une double fonction. Il est à la fois point d'accueil et micro plate-forme urbaine. Cette position privilégiée lui permet de livrer pour son propre compte mais également pour le compte de messagers traditionnels comme Gefco ou d'autres.

Les Transports Besson disposent à Paris d'un bureau de ville équipé d'une chaîne de tri automatisée.

Les Transports Besson sont une entreprise régionale à forte culture urbaine. Ils ont ainsi, à Paris notamment, développé une plate-forme urbaine équipée d'une chaîne de tri mécanisée. Cet espace logistique urbain est situé en plein Paris (12°) et fonctionne en ramasse et en distribution.

Les grands expressistes (UPS, DHL par exemple) sont de même présents dans les grandes agglomérations et semblent en négociation, à Paris notamment, pour renforcer leurs positions urbaines. Mais, ils ne traitent que leur propre fret.

Leurs bureaux de villes sont situés à :

UPS : espace express : rue Réaumur, Paris 2^{ème} ou bd Malesherbes, Paris 8^{ème}

DHL : avenue Léna Paris 16^{ème}, ou rue Colannes Paris 2^{ème}

Federal Express : bureau d'expéditions internationales : 63 bd Haussmann Paris 8^{ème}

La société belge Kiala, créée en juillet 2001, offre une prestation logistique basée sur l'exploitation de points-relais. La marchandise est déposée par un transporteur (l'activité transport est sous-traitée) chez un commerçant où le destinataire peut venir en prendre livraison. Le point fort de Kiala est de s'appuyer sur des solutions

technologiques innovantes de suivi de la marchandise : celle-ci est identifiée par un code-barre qui est scanné à chaque étape de sa chaîne logistique, ce qui en permet une traçabilité parfaite, centralisée sur une plate-forme technologique.

Kiala se développe en France depuis fin 2002, en s'appuyant sur un partenariat avec Mondial Relay, filiale du groupe 3 Suisses, qui lui ouvre ses 3 500 points relais. Par contre, la procédure automatisée de suivi de la marchandise est encore en phase de mise en place.

On s'éloigne toutefois encore du principe de CDU ; l'activité étant liée au e-business (B2C).

D'autres opérateurs sont impliqués, parfois fortement, dans des expérimentations "marchandises en ville" mais éloignées des modèles décrits ci-dessus.

On peut penser par exemple aux expérimentations de :

- Chronopost qui expérimente depuis fin 2002 un nouveau type de chariot électrique original pour assurer les livraisons sur le centre-ville de Strasbourg. D'un gabarit limité (1,3 m³ de caisse pour une charge utile de 300 kg), les charriots sont acheminés depuis la plate-forme Chronopost en banlieue strasbourgeoise jusqu'à la périphérie du centre historique par petits porteurs routiers. De là, les livreurs assurent leurs tournées à pied en "conduisant" les chariots, conçus spécifiquement pour cet usage. Jugée satisfaisante, l'expérimentation est passée depuis à l'exploitation de dix chariots (deux au lancement).

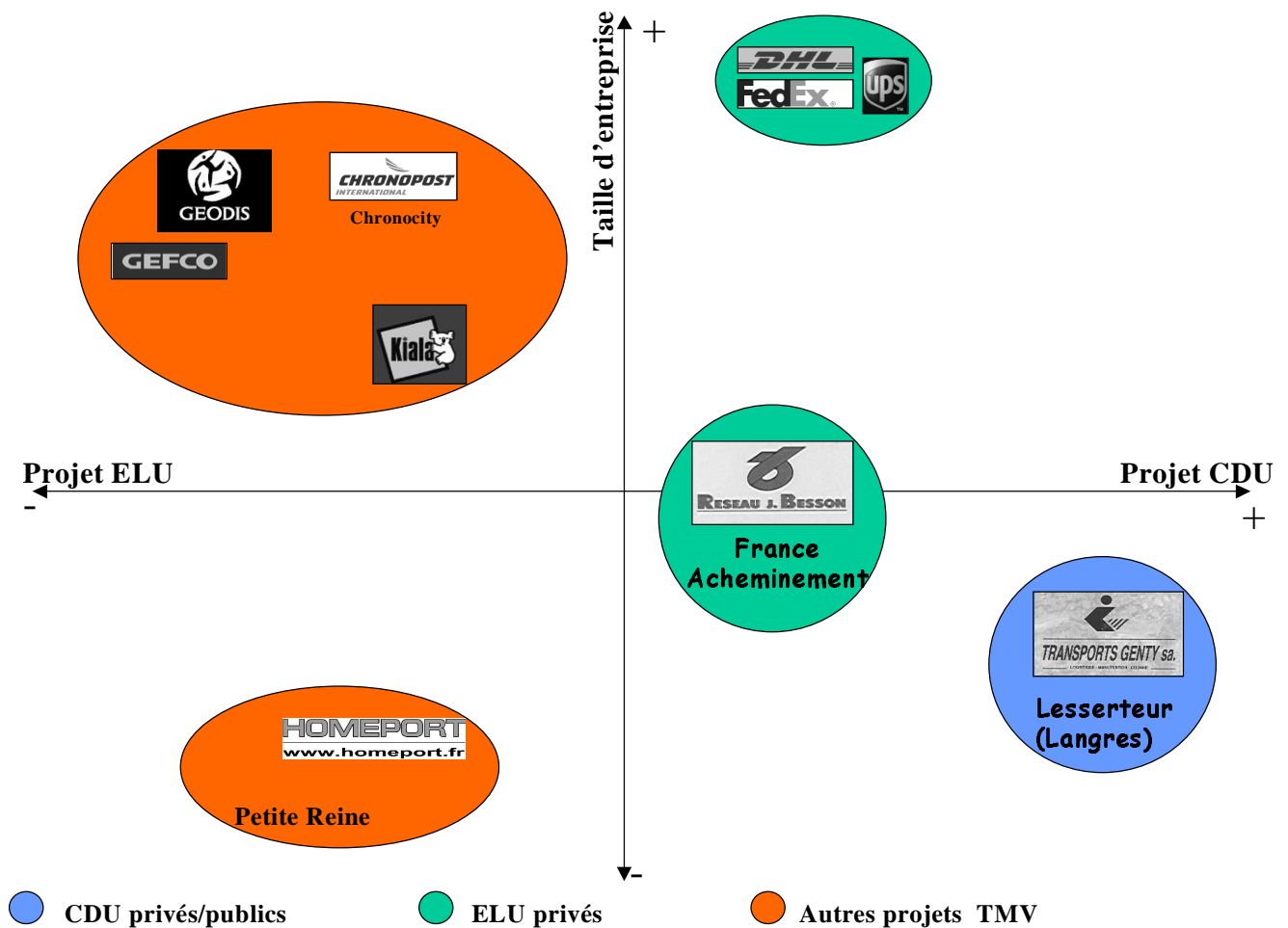
Les groupes l'Oréal et Monoprix ont lancé des expérimentations dans le cadre d'une recherche de motorisation propre pour les livraisons de quelques unes de leurs enseignes (respectivement des salons de coiffure et des grandes surfaces) dans Paris. En association avec leurs transporteurs attitrés (Gefco et Geodis), et avec l'aide de financements publics pour l'achat des véhicules, ils utilisent des camions électriques pour l'Oréal, et GNV pour Monoprix. D'envergure limitée (trois camions pour l'Oréal, 2 porteurs pour Monoprix), ces deux expérimentations font figure de tests de rentabilité pour des véhicules particulièrement chers à l'achat par rapport à leurs homologues diesel. A côté de cela, les conséquences environnementales sont positives, mais elles ne servent que d'affichage pour les groupes, qui ne

généraliseront le concept que si le surcoût devait s'estomper (grâce à des prix en baisse ou des subventions conséquentes par exemple). De ce point de vue, le GNV paraît prometteur, avec une exploitation plus économique et moins contraignante que le véhicule électrique, encore limité en autonomie.

Examinons dans quelle mesure ces expérimentations permettent de dresser une typologie des acteurs et de préciser les contours du marché de la logistique urbaine.

L'élaboration d'une matrice "type de projet x taille d'entreprise" permet de montrer que les projets de CDU ne sont pas actuellement portés par de grands groupes. Sur ce point précis, ces derniers paraissent avoir le plus souvent une attitude de suiveur. Mais, cette première impression mérite des approfondissements.

Typologie de quelques expérimentations TMV



Source: Interface Transport, 2003

La matrice ci-dessus n'a pas d'ambition d'exhaustivité. Elle est davantage prétexte à s'interroger sur les stratégies des différents types d'acteurs.

Tout d'abord, l'observation de la matrice permet, en dépit de toutes les réserves que nous pouvons faire sur le positionnement exact des entreprises sur les deux axes, de constater que c'est dans la catégorie des opérateurs locaux (pas forcément messagers) qu'on trouve les expériences de centres de distribution urbaine que l'on pourrait qualifier de partenariat public privé (Genty/La Rochelle, Lesserteur/Langres). Les Collectivités semblent avoir privilégié un opérateur local, dans l'idée de se garantir d'une grande réactivité et de mieux maîtriser leur projet. On notera toutefois que la proximité n'est pas seule garante de réactivité, en particulier commerciale. Par ailleurs, un opérateur déployant une stratégie nationale peut mobiliser des

ressources techniques et humaines supérieures à celles d'un opérateur local. La maîtrise passe alors, pour la Collectivité, par le développement de ses compétences internes et un cahier des charges rigoureux.

Il est à noter que ces opérateurs, actuellement engagés dans une expérimentation innovante de type CDU, n'ont pas mis en place une véritable stratégie de spécialisation. Il s'agit davantage d'une opportunité. La stratégie de l'exploitant de la plate-forme monégasque (Monaco Logistique) pourrait sans doute être qualifiée de stratégie de spécialisation, celui-ci mobilisant l'essentiel de ses actifs autour de la logistique urbaine. L'antériorité du centre de distribution urbaine de Monaco explique cette différence entre les exploitants.

Les messagers de niveau régional ont développé des projets d'initiative privée (Besson, France Acheminement). Ils sont rejoints, dans cette catégorie, par les grands **monocolistes** (UPS, DHL, Federal Express, Chronopost⁵) qui ont depuis longtemps organisé leur logistique sur une échelle mondiale et maîtrisent le dernier kilomètre. Ils n'ont donc guère intérêt à se positionner sur un CDU.

Les grands messagers occupent une position qui peut surprendre, éloignée des entreprises exploitant des CDU ou des plates-formes urbaines privées. Ils sont par exemple impliqués, avec des chargeurs, dans le test de véhicules propres : Geodis/Monoprix, Gefco/Loréal.

Dans cette catégorie, Chronopost s'investit dans des projets liés aux moyens techniques de livraison.

Ces constats se retrouvent dans la plupart des secteurs émergents. La première phase de développement d'un marché est marquée par des innovations dispersées et hétérogènes, le plus souvent conduites par des entreprises de petite taille. Le marché passe ensuite de l'artisanat à l'industrie avec l'apparition des grands opérateurs qui valident un petit nombre d'expériences à potentiel avéré.

La question est alors celle du niveau de maturité du marché de la logistique urbaine. Certains affirment que ce dernier n'est pas mûr, arguant de l'inexistence de cas concrets. Une autre analyse pourrait consister à dire que le marché est mûr, au sens

⁵. Chronopost est positionné sur la matrice par rapport à son expérimentation Chronocity.

où la sous-traitance est la règle, mais pas au format voulu par les Collectivités ; la massification des flux ne se faisant pas.

Mais, il convient d'éviter les analyses trop globales ; le marché du transport étant hétérogène. Ainsi, faut-il au moins distinguer les monocolistes et les autres messagers. Les premiers vendent l'idée d'un réseau intégré et accepteront sans doute difficilement de mélanger leur fret avec celui de leurs concurrents. Il s'agit ici d'un véritable verrou. Les seconds sous-traitent déjà en grande majorité le dernier kilomètre.

Les sociétés positionnées sur le e-commerce (Stars Services, Kiala par exemple) peuvent être regroupées avec les monocolistes dans la mesure où elles développent un réseau intégré. Une différence notable doit toutefois être soulignée : les destinataires sont également les clients ; ce qui n'est pas le cas du transport (le client est généralement l'expéditeur).

Ces stratégies constituent deux forces contradictoires. La première pourrait pousser les monocolistes à renforcer leurs positions en cœur de ville en cherchant un modèle économique plus performant. Dans les grandes agglomérations, il est vraisemblable qu'on assiste à la création de grandes plates-formes périphériques de 40 000 m² connectées à un réseau de petits centres urbains de distribution terminale mono-utilisateur. La seconde force pourrait conduire les messagers à s'organiser pour massifier leurs flux dans le cadre d'espaces logistiques urbains multi-utilisateurs.

On notera que la taille des villes peut segmenter l'offre. De fait, les expériences en cours sur le territoire national concernent deux villes de petite taille. Ce constat peut expliquer le faible nombre de candidatures ; les grands groupes préférant sans doute investir dans des agglomérations susceptibles de leur offrir une notoriété réelle et une garantie de volume d'activité.

III - APPEL D'OFFRE DE LA ROCHELLE : UN FAIBLE NOMBRE DE CANDIDATS

En dépit des expérimentations citées et de l'intérêt affiché par les opérateurs de transport pour la logistique urbaine, très peu de candidatures ont été enregistrées lors de l'appel d'offre La Rochelle. Nous rendons compte ci-après de la phase d'identification des prestataires. Elle consistait à repérer des candidats potentiels en tenant compte des critères suivants :

- Capacités de l'entreprise à exploiter un centre de distribution urbaine (capacités techniques, organisationnelles, juridiques),
- Capacités de l'entreprise à concevoir et promouvoir des services annexes innovants,
- Pérennité de l'entreprise,
- Acceptabilité de l'entreprise par les remettants de fret actuellement clients de la plate-forme de La Rochelle.

Une première liste a été dressée en confrontant notre expertise aux résultats d'une étude antérieure sur les prestataires logistiques et leurs projets de développement et à l'expertise de différentes personnalités compétentes.

Il a ensuite été dressée la *short list* suivante :

France Acheminement (Via Time)
Extand (Metropodis)
DKM (Sobotram)
Sogaris
Taxicolis
Stars Services
Chronopost
Transports Charrion Charbonnier

Compte tenu du faible intérêt manifesté par la plupart de ces entreprises pour candidater à l'exploitation de la plate-forme Elcidis, cette liste a ensuite été enrichie des trois entreprises suivantes :

Monaco Logistique
Besson
Frans Maas

Le bilan est le suivant :

- 9 des 11 entreprises ont été contactées soit en face à face, soit téléphoniquement.
- 2 entreprises n'ont en définitive pas été contactées : Transports Charrion Charbonnier et Taxicolis. Il s'agit, pour le premier, d'un transporteur local qui nous semblait présenter, de ce fait, les mêmes limites que le prestataire actuel. Les Transports Charrion Charbonnier font par ailleurs partie du même groupement d'entreprises que l'exploitant actuel : ASTRE. Quant à la seconde entreprise, elle nous semblait trop axée sur la course et pas en mesure de prendre en charge des prestations de messagerie et de logistique.

En ce qui concerne les 9 entreprises contactées :

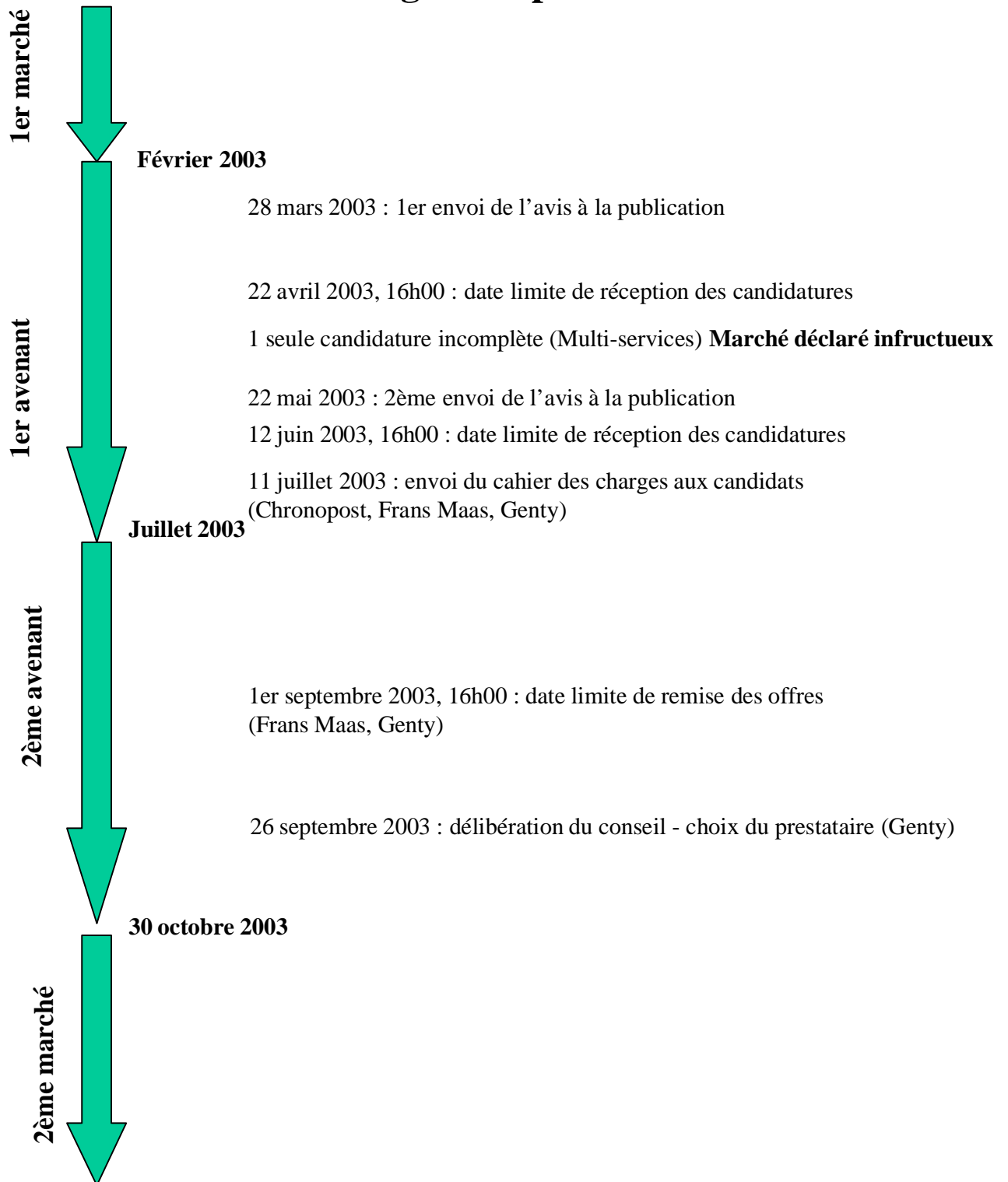
- 1 piste a été abandonnée du fait des difficultés financières et juridiques que connaissait l'entreprise au moment de la mission. Il s'agit de France Acheminement.
- 1 entreprise (DKM-Sobotram) a affirmé ne pas être intéressée.
- 2 entreprises se sont déclarées particulièrement intéressées par la problématique "Espace Logistique Urbain" : Monaco Logistique et Transports Besson. Toutefois, du fait de leur localisation (Monaco et Lyon), elles ont renoncé au projet. En revanche, les deux responsables ont accepté d'apporter leur expérience pour aider à l'expertise des conditions de succès du projet.
- 5 rapports techniques ont été envoyés : Extand (Metropodis), Sogaris, Stars Services, Monaco Logistique, Frans Maas Centre.

En définitive, après divers contacts, trois entreprises semblaient susceptibles de monter un dossier de candidature à l'exploitation de la plate-forme ELCIDIS de La Rochelle :

- Extand (Metropodis),
- Frans Maas,
- Chronopost.

Leurs projets se sont révélés d'une qualité très inégale et seul Frans Maas a maintenu sa proposition dans le cadre de l'appel d'offre lancé.

Planning rétrospectif



Si, dans le cadre d'un rapport diffusable, nous ne pouvons publier les informations relatives aux projets de ces entreprises, nous pouvons nous interroger sur les raisons expliquant ce faible nombre de candidatures.

Les raisons identifiées :

- **Problème de confidentialité de la stratégie de l'entreprise.** Les entreprises de transport et les logisticiens sont dans une logique de concurrence exacerbée. Tout projet, de nature à donner à une entreprise un avantage compétitif, est maintenu confidentiel. Or, dès lors que l'entreprise entre dans la sphère publique, elle est confrontée à de multiples acteurs. Leur nombre même, leur appréhension parfois insuffisante de la notion de confidentialité commerciale insécurisent l'entreprise privée ; et ce, d'autant que les négociations s'inscrivent dans un temps le plus souvent long.
- **Problème de temporalité.** C'est une donnée connue, le temps des uns n'est pas celui des autres. L'entreprise fonctionne essentiellement dans le court terme. Les Collectivités sont, de par les obligations qui pèsent sur elles, inscrites dans des calendriers plus longs. Par ailleurs, la réactivité sépare les sphères privées et publiques. Les entreprises ont souvent du mal à comprendre le temps des Collectivités et leur fonctionnement s'y adapte mal. Dans le cadre de la présente mission, deux candidatures d'opérateurs importants ont été perdues du fait de ce qu'ils ont appelé les "tergiversations" de la Collectivité⁶. Ces opérateurs se sont investis dans d'autres projets, à montage rapide. Nous avons là un verrou important pour les Collectivités : savoir prendre les prestataires au bon moment et traiter vite.
- **Problème de méconnaissance sphère privée/sphère publique.** C'est devenu un lieu commun de l'affirmer, mais cela reste une réalité : les acteurs privés et publics n'ont pas encore une tradition de dialogue. On notera toutefois que le dialogue s'instaure, conséquence notamment de la mise en place des PDU.
- **Problème de méconnaissance des procédures de marché public.** Les entreprises privées n'ont tout simplement parfois pas accès à l'information concernant un appel d'offre. Ces dernières n'ont en effet pas l'habitude de ce type de contractualisation. Elles sont par ailleurs désarmées devant les dossiers administratifs à remplir dans le cadre du code des marchés publics.

⁶ Il ne s'agissait que du respect des échéances du code des marchés public ; allongées, dans le cas de La Rochelle, par un marché déclaré infructueux.

Nous avons, dans le cadre de la mission confiée par la DRAST, assisté l'un des candidats dans ses démarches administratives.

- **Problème de maîtrise commerciale.** Les opérateurs affichent souvent la crainte de perdre le contact client. Or, d'une part, le destinataire de centre-ville est rarement un client. D'autre part, de très nombreux opérateurs sous-traitent le dernier kilomètre et ne l'exécutent pas en propre. Cet argument nous semble garder une pertinence dans le cas d'opérateurs (certains monocolistes par exemple) vendant la notion de réseau intégré.

D'autres paramètres facilitent ou non un projet de type CDU :

Au niveau de la Collectivité :

- **Problème de portage politique.** Les projets dont nous parlons restent des projets innovants. Il est important, non seulement pour leur mise en place, mais aussi pour leur pérennité, qu'un portage politique réel existe. Ce portage va se traduire (ou pas) notamment en termes de contrôle de la réglementation qui accompagne souvent les projets de type CDU et de soutien financier.
- **Problème de compétences techniques.** Toutes les Collectivités ne disposent pas en interne des ressources techniques nécessaires au montage d'un projet : cahier des charges (CCTP), négociation avec les candidats, réflexions avec le prestataire retenu...
- **Problème de structure interne.** En comparaison de la réactivité attendue par les entreprises, la Collectivité peut faire preuve de certaines lenteurs dans le traitement de l'information. Cela peut être du à un organigramme complexe, à une trop grande dispersion des tâches, à l'absence d'un responsable projet ou à des conflits interpersonnels ou interservices.

-

Au niveau contextuel :

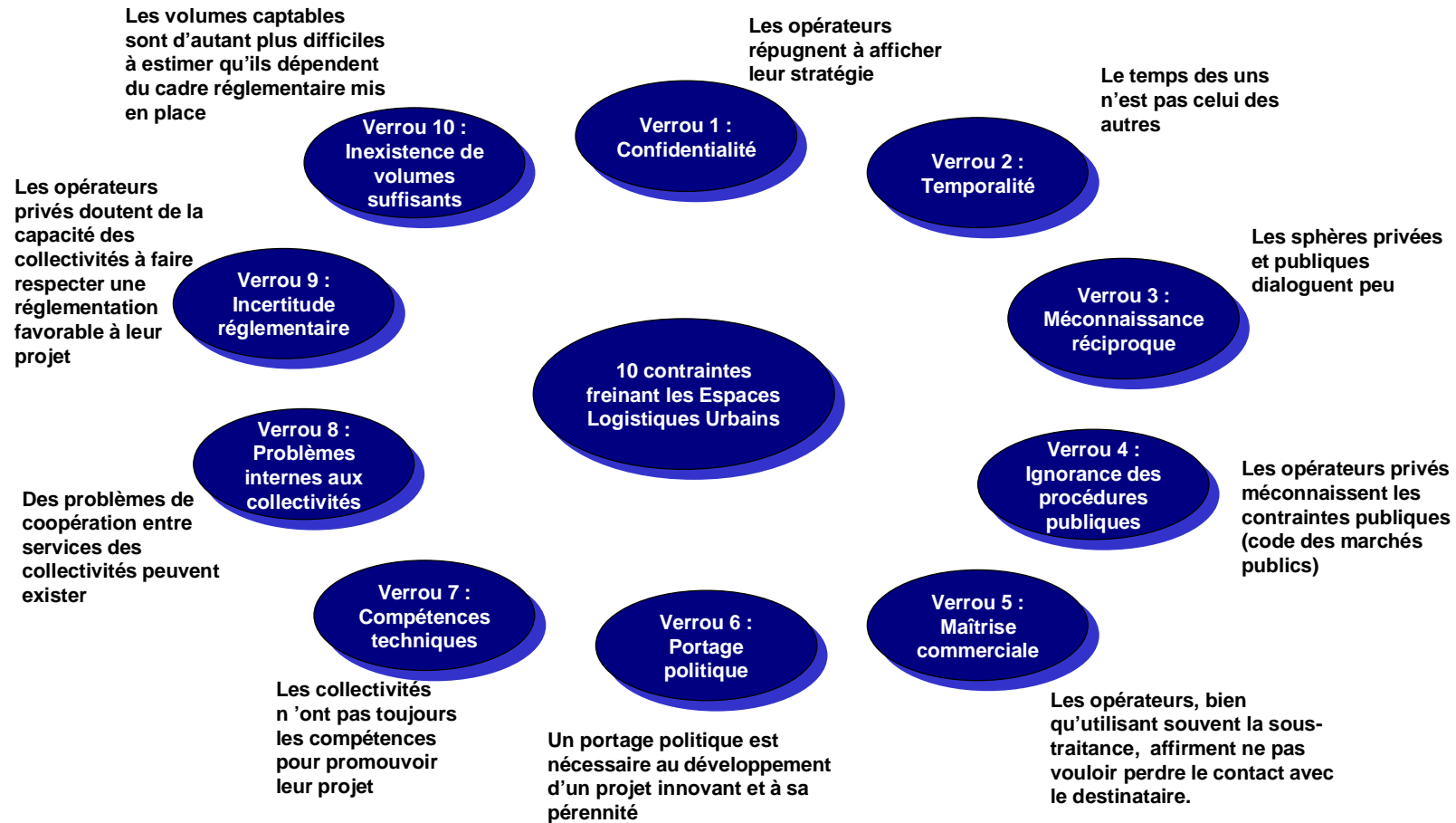
- **Incertitude réglementaire.** La réglementation mise en œuvre pour encadrer le CDU est *a minima* un élément de première importance. La capacité de la Collectivité à la faire respecter peut faire la différence entre échec ou réussite. Au-delà, la Collectivité doit intégrer que le cadre réglementaire doit

représenter pour l'entreprise un horizon stable ou au moins prévisible pour qu'elle puisse planifier ses investissements. Or, les entreprises jugent le plus souvent cet environnement instable. Celles qui pourraient être intéressées à l'exploitation d'un CDU ne croient pas les Collectivités capables de faire respecter une réglementation contraignante orientant vers la plate-forme. Les autres soupçonnent les Collectivités de vouloir leur interdire progressivement les centres-villes sans l'avouer. Toutes se rejoignent ainsi pour douter que les Collectivités puissent afficher des objectifs stables et les mettre en œuvre.

- **Existence de volumes suffisants.** Au-delà de la volonté politique d'une Collectivité de porter ou de faciliter la mise en œuvre d'un projet de type CDU, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit avant tout d'un projet économique. Les volumes captables doivent donc permettre un retour sur investissement. Or, des projets peuvent naître dans des agglomérations où ces flux sont faibles. La volonté politique, la capacité des transporteurs locaux à se fédérer pourront faciliter le montage de projets dont la viabilité économique sera pourtant difficile, voire impossible à assurer.

Le schéma suivant synthétise ces éléments.

CDU : 10 FREINS A L'INITIATIVE PRIVEE



Source : Interface Transport

IV - QUEL CAHIER DES CHARGES ?

Afin de fournir une aide aux Collectivités qui souhaiteraient s'engager dans une démarche de type CDU, nous présentons ci-après le cahier des charges utilisé dans le cas de l'appel d'offre lancé par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle. Quelques éléments complémentaires et remarques ont été ajoutés. Ils figurent en couleur et en italique.

Le prestataire garantit qu'il dispose de l'expérience et du savoir-faire nécessaires pour mener à bien la mission qui lui est confiée.

1. Objet du marché

Gestion, organisation et développement des activités, pour la durée définie à l' article ci-dessous, d' une plate-forme urbaine de distribution et d' expédition de colis et de palettes. Les liaisons entre la plate-forme et le centre ville étant assurées par des véhicules électriques, dans les meilleurs délais.

Compte tenu de l'offre technique, nous ne pouvons que conseiller aux Collectivités d'élargir le champ de leurs investigations à d'autre motorisation que l'électrique.

2. Durée du marché

36 mois à compter du 1er novembre 2003 (prévisionnel).

Cette durée est de nature à permettre une vraie expérimentation ; compte tenu des nombreux réglages à effectuer et des temps d'adaptation des différents acteurs.

3. Personne responsable du marché

Monsieur le Président de la Communauté d' Agglomération de La Rochelle.

4. Contexte de l'opération

Il s' agit de valider la pérennisation d' un système de livraison de marchandises en centre-ville à partir d' un centre de distribution urbaine et par véhicules électriques.

Cette opération vise à pérenniser sur l' Agglomération de La Rochelle le volet français d' un projet global, d' envergure européenne, ELCIDISE (Electric City Distribution System) qui a démarré en février 2001.

Dans ce cadre, il est nécessaire de sélectionner un prestataire pour organiser, exploiter et surtout développer et diversifier les différentes prestations annexes de la plate-forme et les livraisons par véhicules électriques.

*La question des prestations annexes constitue un facteur clef de succès. Celles-ci constituent des recettes annexes qui représentent près de 20% à Monaco et plus de 30% à La Rochelle. **Ce développement doit orienter vers la sélection d'un prestataire réactif et innovant dont la Collectivité vérifiera les moyens commerciaux.***

5. Qualités et fonctions recherchées du prestataire logistique

Le prestataire recherché doit être un spécialiste de la logistique et du transport, capable de répondre aux besoins de livraison et d' enlèvement chez les clients.

Il doit fournir et mettre en place le système logistique nécessaire au fonctionnement de la plate-forme.

Le titulaire, en concertation avec les services de la Collectivité, doit proposer et mettre en place des méthodologies afin d'améliorer les résultats attendus.

Le savoir-faire du prestataire doit permettre de construire une offre de prix attractive, d' optimiser la relation qualité/prix/service et d' adapter, voire améliorer la technique du transport électrique pour la livraison urbaine.

Les fonctions principales du prestataire logistique sont les suivantes :

- Assurer les livraisons urbaines quotidiennes en véhicules électriques, en optimisant les tournées par une organisation géographique des livraisons,
- Maîtriser la qualité de service pour les clients (contrôle visuel de l' état des emballages, respect des délais, contrôle des marchandises, traçabilité...),
- Gérer les stocks "tampon" entre la réception des marchandises en provenance des chargeurs extérieurs et les livraisons urbaines effectuées de façon rationalisée par secteur géographique. Réception des marchandises émanant des entreprises du centre-ville, gestion des flux sortants avant leur expédition par des chargeurs extérieurs,
- Contrôler et enregistrer les entrées et sorties de colis,

- Imaginer et proposer des prestations annexes : livraisons aux particuliers et aux entreprises pour le compte de tiers, emballage, conditionnement, entreposage, adressage, recyclage des emballages...
- En cas de groupement, celui-ci devra être solidaire.

La responsabilité de la collectivité ne peut être engagée lors du transport et stockage des marchandises.

Il appartient au prestataire de réaliser les prestations objet du marché en respectant les spécifications de la profession et les réglementations en vigueur. Il ne peut se prévaloir d'une quelconque méconnaissance de ses obligations et/ou des textes et préconisations spécifiques à la profession.

Les clients de la plate-forme sont prioritairement les entreprises du centre-ville de La Rochelle situées dans le périmètre géographique défini par l' arrêté de voirie, pour les seuls produits dont le conditionnement permet techniquement le transport par véhicule électrique. Les unités d' œuvre sont le colis et la palette.

6. Définition des opérations

Les principales opérations à effectuer par le prestataire sont :

- La réception dans la plate-forme des marchandises destinées aux clients du centre-ville ou émanant de ceux-ci, en provenance ou à destination de lieux d' origine extérieurs à l' agglomération rochelaise,
- Le stockage temporaire organisé de ces marchandises avant leur livraison par le prestataire et par véhicule électrique en centre-ville, et de celles à expédier hors du centre-ville.
- L' entreposage sur la plate-forme doit être organisé en fonction de la réalisation des tournées cadencées sur le plan spatial (livraison par rue, quartier), et au niveau horaire (livraison en matinée, à la coupure de milieu de journée ou en après midi) selon les souhaits des destinataires.
- La justification des entrées et sorties journalières des colis, valant transfert de responsabilité et contrôle de l' état des marchandises.
-

7. Mise à disposition de locaux et de matériels par la Collectivité

La part des charges assumée par la Collectivité est représentée par la mise à disposition gratuite des locaux (convention à prévoir), de divers matériels de manutention, stockage et bureautique, de véhicules électriques et des infrastructures de recharge (liste à dresser).

8. Rémunération du titulaire du marché et conditions de paiement

Contenu et caractère du prix

La rémunération globale du titulaire du marché sera constituée d' une partie unitaire et d' une partie forfaitaire :

Le marché est traité à prix unitaire pour le transport des colis et des palettes (bordereau de prix à faire remplir)

Il est constitué par l' application du montant unitaire au nombre de colis effectivement livrés :

La rémunération proposée est basée sur le colis alors que l'unité d'œuvre de facturation du prestataire actuel est du type position/poids. Par ailleurs, la formule choisie ne permet pas, à mon sens, de s'assurer des efforts commerciaux du prestataire.

- Le montant unitaire est à préciser par le titulaire dans l' offre (tableau joint, annexe 3). Il sera inférieur aux surcoûts entraînés par la gestion et par l' utilisation des véhicules électriques. Cette rémunération ne pourra en aucun cas prendre en compte et pour quelque raison que ce soit, des livraisons qui seraient effectuées par des véhicules utilisant une autre source d' énergie.

Le marché est traité à prix forfaitaire pour la mise à disposition du matériel, des locaux et des véhicules.

Il est stipulé d' une manière formelle, que les éléments de la décomposition de l' ensemble du prix tiennent compte de toutes les sujétions qui résultent de la nature des fournitures et services et de leurs difficultés.

Ces prix seront établis de telle manière que leur application aux fournitures et services exécutés tienne compte de toutes les charges de l' entreprise énumérées ou non et de tous les faux frais directs ou indirects et des conséquences des

dispositions légales ou réglementaires en vigueur au moment de la signature du marché, y compris celles relatives aux améliorations sociales.

Éléments à fournir par le titulaire à l'appui de ses demandes de paiement :

Le gestionnaire devra fournir à la collectivité, à l'appui de ses demandes de paiement, les informations nécessaires au suivi et à l'évolution de l'exploitation. Ces demandes porteront notamment sur :

- L'organisation des tournées,
- Les kilomètres parcourus,
- La consommation des véhicules,
- Le flux transitant par les véhicules électriques.

Le prestataire fournira tous les éléments de comptabilité analytique permettant une identification précise des charges et des recettes relatives à l'objet du marché et un document récapitulatif des bordereaux de livraison.

Modalités de paiement

Les modalités de paiement sont définies dans le marché.

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle se libérera des sommes dues par elle en procédant au paiement au compte du titulaire du marché mensuellement à terme échu, sur présentation des justificatifs indiqués en 8.2 ci-dessus.

Actualisation, révision

Il n'est pas prévu d'actualisation, les prix pourront être révisés selon la formule proposée par le candidat et acceptée par la Personne Responsable du Marché telle que définie à l'article 10-1 du marché.

9. Assurance qualité

Le prestataire doit s'engager dans une démarche systématique d'évaluation de la prestation de service. L'assurance qualité peut être garantie par la mise en place d'un tableau de bord de suivi des performances et des indicateurs de qualité.

Le titulaire devra notamment tenir à jour un registre précis des réclamations de toute nature et le présenter à la Collectivité à chaque demande de sa part et au plus tard avec une présentation de sa situation mensuelle.

10. Assurances

Le prestataire prendra à sa charge les assurances (responsabilité civile, risques locatifs, vol, incendie, etc...) concernant le bâtiment, les véhicules et les marchandises.

Il présentera à la Collectivité un contrat d'assurance suffisant afin de couvrir les risques directs ou indirects liés à l'utilisation des véhicules.

Les différents contrats d'assurance devront être fournis quinze jours après la demande qui en sera faite par la Collectivité et au plus tard à la date du début d'exécution des prestations objet du marché.

Le prestataire est responsable de tous dommages éventuels ou des dégradations causées au domaine public à l'occasion du transport.

La Collectivité est dégagée de toute responsabilité en cas de :

- *Incident ou accident de circulation,*
- *Chute de marchandises sur le domaine public,*
- *Infractions aux règlements de circulation routière en vigueur,*
- *Infractions aux règlements et lois concernant le transport.*

11. Système d'information

Le prestataire devra gérer les flux d'information liées aux entrées et sorties physiques en temps réel et en toute transparence concernant la localisation instantanée et les mouvements des stocks (traçabilité des opérations).

L'ensemble des informations ainsi constitué revêt un caractère strictement confidentiel qui ne pourra être communiqué qu'à la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, sauf dérogation expresse accordée par elle.

12. Etat du matériel mis à disposition

Un inventaire contradictoire des matériels et un état des lieux du bâtiment mis à disposition, seront établis au début et en fin de période contractuelle.

13. Label

L'opération étant labellisée "ELCIDIS", le prestataire ne pourra apposer aucune autre marque sur le bâtiment et les matériels utilisés (véhicules, étiquetage, etc...).

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle se réservera le droit de toute autre inscription de textes et de logos après autorisation expresse.

14. Le délai de mise en place

A compter de la signature du marché, le délai d'installation avant la reprise de l'exploitation de la plate-forme ne devra provoquer aucune interruption de fonctionnement.

15. Conditions d'utilisation des véhicules

Le gestionnaire prendra à sa charge l'ensemble des coûts financiers inhérents à l'utilisation des véhicules et leur éventuelle remise en état, ainsi que toutes les conséquences juridiques directes ou indirectes.

En outre, il s'engage à gérer l'ensemble du parc confié, conformément aux règles de sa profession et aux prescriptions de sécurité liées à l'usage et à l'entretien des véhicules électriques, sans pouvoir, à ce titre, se retourner d'aucune manière en responsabilité contre la Collectivité.

Les véhicules mis à disposition ne peuvent en aucun cas être utilisés à d'autres fins que celles objet du présent marché sauf dérogation préalable expresse accordée par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle.

Les caractéristiques techniques des véhicules figurent dans la plaquette de description des véhicules.

Le titulaire du marché organisera les tournées de livraison en tenant compte des différents matériels à sa disposition. Il s'efforcera de réduire les kilomètres parcourus en privilégiant le recours au véhicule propre le plus efficace.

16. Utilisation des locaux

La signature du marché emporte adhésion à la convention d' utilisation des locaux annexée à l' acte d' engagement.

17. Pénalités

Conformément au CCAG FCS y compris son chapitre VII

18. Modalités de versement de l'acompte forfaitaire

Sans objet.

19. Garantie financière

Sans objet.

20. Documents généraux applicables

CCAG – Fournitures courantes et services y compris son chapitre VII.

21. Documents particuliers

Tous les documents définissant l' exercice habituel de la profession de transporteur routier et messagerie, sont applicables.

22. Clause de dénonciation

La marché est conclu pour une période de 36 mois, résiliable annuellement sur décision de la Communauté d' Agglomération de La Rochelle, notifiée par lettre recommandée avec accusé réception trois mois au moins avant la date d' échéance.

23. Dérogations au CCAG – F.C.S.

Sans objet.

Le présent cahier des charges peut constituer une base de travail pour les Collectivités. Ces dernières devront toutefois l'adapter aux spécificités de leur projet et en faire vérifier la conformité par leurs services techniques et leurs services juridiques.

V - QUEL MONTAGE JURIDIQUE ?

Nous retiendrons que, dès le début du projet, la Communauté d'Agglomération a manifesté son souhait d'opérer une dévolution contractuelle de la gestion du service, et partant de là, de ne pas avoir recours à la gestion directe. La position de la Communauté d'Agglomération sur ce sujet ne semble pas avoir changé. Il convient donc de ne pas s'attarder sur la problématique du "*faire (gestion directe) ou du faire faire (gestion déléguée)*", mais plutôt de déterminer la nature et la forme du contrat.

Les caractéristiques d'exploitation actuelle

Nature de l'activité

Si la qualification de l'activité du CDU en activité d'intérêt général ne semble pas poser de difficultés, eu égard aux considérations environnementales et à l'objectif de sécurité et de police administrative qui entourent ce projet, il en va cependant autrement pour les critères liés aux prérogatives de puissance publique et aux sujétions imposées au prestataire par la Collectivité publique. Or, le critère de l'intérêt général, pour être tout à fait indispensable, n'en est pas pour autant suffisant.

La Communauté d'Agglomération a, dès le départ du projet, souhaité ne pas s'investir de manière trop significative dans l'organisation du service. Cette légitime volonté exprimée par l'autorité organisatrice du service pourrait cependant avoir des répercussions juridiques directes sur la qualification de l'activité du CDU.

En effet, ce n' est pas en soi qu' une activité est considérée de service public, mais plutôt par rapport aux conditions dans lesquelles cette activité est organisée et fonctionne.

Il semble ressortir de la jurisprudence du juge administratif que, si les activités d'intérêt général ne constituent pas par nature des services publics, dès qu' une autorité publique décide d' en assurer la gestion, il y a une forte probabilité que l' activité soit reconnue comme étant de service public. On pourrait donc en conclure que c' est une conception organique du service public qui prédomine.

Toutefois, si les critères de l'arrêt Nancy⁷ ne sont pas strictement remplis, et bien que l'initiative de l'activité soit d'origine publique, il n'est absolument pas certain que le qualificatif d'activité de service public puisse être appliqué à l'activité du Centre de Distribution Urbaine.

Les tarifs, les horaires de passage, les conditions d'utilisation du service par les transporteurs et les commerçants, etc... sont fixés par le prestataire et non par la Communauté d'Agglomération.

Or, une convention de délégation de service public a pour objet de confier une activité d'intérêt général assurée par une personne publique, et qui, en raison des sujétions imposées au délégataire serait constitutive d'un service public

Dès lors, et si l'on s'en tient à cette analyse, la possibilité de conclure une convention de délégation de service public est, dès ce stade de la réflexion, délicate dans la mesure où les sujétions imposées par la Collectivité publique sont quasiment inexistantes.

En effet, la qualification de l'activité du CDU en tant que service public demeure fragile. Les différents critères du service public dégagés par le juge administratif, ne semblent pas correspondre exactement à la situation actuelle du CDU, et cela d'un point de vue organisationnel, dans la mesure où il est difficile d'admettre que la Communauté d'Agglomération soit réellement intervenue en tant qu'autorité organisatrice d'un véritable service public.

En revanche, l'activité de CDU semble bien conforme à l'intérêt général. Les considérations liées à la protection environnementale, à une saine gestion du trafic routier à l'intérieur de l'agglomération, ainsi qu'à la licéité de l'arrêté municipal restreignant la circulation sur le territoire de la commune de La Rochelle, laissent à penser que l'activité de Centre de Distribution Urbaine répond bien à un intérêt public local.

De plus, l'insuffisance de l'initiative privée d'un point de vue qualitatif pourrait être aisément démontrée. Par conséquent, l'intervention de la Communauté

⁷ L'arrêt Nancy retient trois critères pour qualifier une activité de service public : une mission d'intérêt général, des prérogatives de puissance publique, un droit de regard de l'administration sur les modalités du service.

d'Agglomération se justifierait en la matière pour répondre à un besoin poursuivant un intérêt public : protection de l'environnement, gestion du trafic routier....

La rémunération de l'exploitant

La Communauté d'Agglomération rémunère l'entreprise de transport en fonction du nombre de colis transitant sur la plate-forme. Estimant qu'un "remettant" dégage des gains, en termes de temps et de gazole, en passant par la plate-forme.

La rémunération du prestataire est donc constituée par un prix forfaitaire, indexée sur le colis livré, versée par la Communauté d'Agglomération, avec un complément de rémunération sur le remettant.

Du point de vue du régime financier, il convient de rappeler que le marché public se distingue de la délégation de service public, par le versement d'un prix à l'exploitant par la Collectivité en contrepartie de la prestation qu'il assure ; la rémunération du délégataire de service public devant, quant à elle, être "substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service".

Si l'on considère le remettant comme usager, il faut alors reconnaître que les rémunérations perçues par les usagers existent bien, et de ce point de vue il convient de se demander s'il n'existe pas un risque de requalification, dans l'hypothèse où la convention serait passée selon les règles du Code des Marchés, alors qu'elle comporterait, une rémunération substantiellement assurée par les résultats d'exploitation.

Cette observation vaut d'autant plus que le système prévu pour le futur contrat est celui d'une rémunération forfaitaire dégressive chaque année d'exécution du contrat, avec pour objectif de mettre en place, en fin de contrat, une rémunération de l'exploitant exclusivement assurée par les résultats de l'exploitation.

La conséquence que l'on peut tirer de cette situation est que le raisonnement sur la nature du contrat et sur la procédure de passation à mettre en œuvre doit intégrer une double vision : à court terme et à long terme.

A court terme, il semble que le système de rémunération retenu par la Communauté d'Agglomération puisse s'analyser comme le versement d'un prix à l'exploitant par la Collectivité en contrepartie de l'exécution d'une prestation.

Ceci amène à penser que le risque de requalification, précédemment évoqué, serait maîtrisé, la proportion de l'aide forfaitaire versée par la Communauté étant supérieure à celle perçue sur le remettant.

En revanche, à l'échéance du contrat, la rémunération de l'exploitant sera totalement assise sur les résultats de l'exploitation. La problématique sera donc toute autre, au regard du critère de la rémunération.

En définitive, il nous semble que la question centrale demeure celle de la qualification de l'activité en cause. La question de la rémunération de l'exploitant, aussi importante soit-elle, ne doit être étudiée, en l'espèce, qu'après avoir résolu cette première difficulté tenant à la qualification de l'activité de Centre de Distribution Urbaine.

La question de la délégation de service public ne peut en effet être posée que si l'on est bien en présence d'un service public, c'est-à-dire d'une activité assumée directement ou indirectement par une personne de droit public dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général, soumise à un régime de droit public.

Or, si l'activité du CDU est née d'une initiative de la Collectivité publique et apparaît conforme à l'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'elle ne semble pas être soumise à un véritable régime exorbitant du droit commun.

L'hypothèse du marché public est par conséquent à ce stade à privilégier, sous réserve d'une interprétation souveraine des tribunaux compétents. En effet, la conclusion d'une telle convention n'est pas, quant à elle, subordonnée à l'existence préalable d'une activité de service public *stricto sensu*, mais à un besoin de l'administration, c'est-à-dire concrètement à un intérêt public.

Une fois cette difficulté de qualification évoquée, se pose alors la question de la rémunération de l'exploitant. Cette dernière pose un véritable problème en l'espèce puisque le système contractuel mis en place par la Communauté d'Agglomération emprunte à la fois le régime des marchés publics et celui des délégations de service public.

En effet, la rémunération actuelle de l'exploitant est constituée d'un prix forfaitaire versé par la Collectivité au colis et d'un complément perçu sur les transporteurs.

Toutefois, cette analyse doit également appréhender le fait que la Communauté d'Agglomération prend en charge le loyer deS locaux mis à disposition de l'exploitant ainsi que la fourniture des véhicules électriques, des engins de manutention, du parc informatique...

Ces éléments doivent, à notre avis, être pris en compte dans la formation du prix versé par la Collectivité à l'exploitant dans la mesure où elles constituent des charges d'investissement (véhicules, engins de manutention...) et d'exploitation (loyers) non négligeables. En revanche, cette observation serait susceptible d'avoir des conséquences importantes sur "le montant" du marché, et partant de là, sur la procédure de passation à respecter.

En effet, la cohérence du raisonnement impliquerait de prendre en compte ces coûts indirects dans le calcul du montant du marché, et donc du seuil de procédure.

A court terme, la passation d'un marché public semble donc correspondre le mieux au contexte du Centre de Distribution Urbaine de La Rochelle.

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle impose à l'exploitant de la plateforme la même contrainte réglementaire que celle imposée aux autres transporteurs. La sujétion est même renforcée puisqu'il est dans l'obligation d'utiliser des véhicules électriques dont la performance actuelle est médiocre (faibles charges et volumes utiles). En cela, la Collectivité affiche cependant un objectif environnemental fort.

A partir de cet exemple, il nous paraît opportun d'attirer l'attention des Collectivités sur une règle de prudence : ne pas additionner les objectifs pour ne pas complexifier l'expérimentation et veiller à ce que la sujétion soit économiquement supportable.

CONCLUSION GENERALE

Les éléments présentés ci-dessus ne constituent nullement un propos définitif et prescriptif. Ils constituent une base de réflexion pour les Collectivités en mettant en évidence un paradoxe : au moment où de plus en plus d'acteurs se déclarent intéressés par des expérimentations "marchandises en ville", l'appel d'offre lancé par La Rochelle n'a recueilli qu'un faible nombre de candidatures.

D'une part, la matrice des contraintes peut orienter l'action des Collectivités afin de transformer les verrous repérés en facteurs clefs de succès.

D'autre part, la typologie des prestataires permet tout à la fois de préciser les acteurs sur lesquels faire porter une action de type CDU et ceux pour lesquels il est nécessaire d'envisager d'autres formes de coopération.

Ainsi, convient-il de constater que le choix de la Collectivité ne se traduit plus désormais par un binaire "*faire ou ne pas faire*" mais s'élargit à un éventail de possibles permis par une meilleure connaissance et un dialogue plus fréquent entre sphère publique et sphère privée. En ce sens, les Collectivités trouveront intérêt à élargir leurs réflexions à l'ensemble des espaces logistiques urbains et non au seul concept de Centre de Distribution Urbain.

ANNEXES

Note juridique

Communauté d'Agglomération de La Rochelle

**RENOUVELLEMENT DU CONTRAT POUR LA GESTION DU CENTRE DE
DISTRIBUTION URBAIN**

*Note réalisée par le cabinet Philippe Laurent à la demande d'Interface Transport
pour le compte de la DRAST (marché 02 MT 66).*

Cyril MALLIT

13 mars 2003

Emmanuel DURU

La Rochelle a été l'une des premières villes européennes à mettre en place une politique de gestion de distribution de marchandises en ville, afin de réduire la pollution environnementale.

La Rochelle se caractérise par des rues étroites et un centre ville historique. Dans le but de réduire les problèmes environnementaux et de congestion, liés en particulier à la distribution de marchandises, la ville de La Rochelle, en concertation avec différents acteurs locaux, nationaux et européens, a souhaité mettre en place un centre de distribution urbain à partir duquel se font les distributions de colis vers les commerçants de La Rochelle, en véhicule électrique. La mise en place d'un tel centre, a été accompagné de restrictions d'accès à l'hyper centre, mises en œuvre par la voie d'un arrêté municipal.

La Communauté d'agglomération de La Rochelle a confié l'exploitation du Centre de Distribution Urbain (CDU) à un prestataire privé, en 2000, pour une durée de 23 mois, à titre expérimental. Cette convention a été conclue selon les règles du Code des Marchés publics. Le contrat arrivant à échéance, la Communauté d'agglomération s'interroge sur les modalités de renouvellement de ce contrat.

Plusieurs questions peuvent, en effet, être posées, après 23 mois d'exploitation : La qualification exacte de l'activité en cause ? La nature du contrat ? Le régime juridique qui lui est, par conséquent, applicable ?

Dès le début du projet (en 2000), la Communauté d'agglomération a manifesté son souhait d'opérer une dévolution contractuelle de la gestion du service, et partant, de ne pas avoir recours à la gestion directe. La position de la Communauté d'agglomération sur ce sujet ne semble pas avoir changé. Il convient donc de ne pas s'attarder sur la problématique du "faire (gestion directe) ou du faire faire (gestion déléguée)", mais plutôt de déterminer la nature et la forme du contrat envisageable.

L'environnement juridique des contrats publics a évolué de manière significative depuis l'année 2000, par la publication du décret du 07 mars 2001 portant Réforme du Code des Marchés publics et par la promulgation de la loi dite MURCEF du 11 décembre 2001. Ces deux textes ont chacun apporté une définition (légale et réglementaire) des deux grandes catégories de contrats publics que sont les marchés et les délégations de service public.

1. La qualification de délégation de service public

1.1. Principes de définition

L'article 3 de la Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier dite loi « MURCEF » (JO numéro 288 du 12 décembre 2001, page 19703) a donné, pour la première fois, une définition de la délégation de service public.

Aux termes de cette disposition, codifiée à l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales :

"Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service."

4 éléments sont à retenir :

- Le délégant est une personne morale de droit public,
- Le contrat a pour objet la gestion d'un service public (avec possibilités de confier au délégataire la construction des ouvrages ou d'acquérir les biens),
- La rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation (CF : CE 15 avril 1996, préfet des bouches du Rhône),
- Le délégataire peut être une personne publique ou privée (Cf : Avis du CE 8 novembre 2000, société Jean-Louis Bernard Consultants).

Deux critères essentiels doivent être pris en considération, pour que soit identifiée une délégation de service public. Ainsi, son existence est conditionnée par l'objet même de la mission confiée au délégataire (la gestion d'un service public), et son mode de rémunération (assurée substantiellement par les résultats de l'exploitation).

Nota : nous ne traiterons pas à ce stade de la nature du lien qui doit unir l'autorité organisatrice au délégataire (il s'agit d'un contrat), de la qualité de l'autorité délégante (une personne morale de droit public) et du délégataire (une personne publique ou privée)

1.2. La mission confiée au délégataire

Le contrat doit avoir pour objet de confier au délégataire la gestion d'un service public. Pour cela, il faut que la délégation porte sur une activité de service public et que le délégataire se voit confier sa gestion.

a) La notion de service public

L'identification du service public n'est pas toujours aisée. En effet, lorsque les tâches confiées au cocontractant de l'administration ne sont pas parfaitement identifiées comme constitutives d'un service public, il y aura lieu de faire application de la méthode dite du "faisceau d'indices" que la jurisprudence utilise pour déceler la présence d'un service public.

Conformément à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat (CE, 28 juin 1963, *Narcy*), en l'absence d'une qualification légale explicite d'une activité en service public, il convient de rechercher la présence de trois critères cumulatifs permettant une telle qualification :

- Une mission d'intérêt général : ce critère est absolument nécessaire mais il n'est pas suffisant,

- Des prérogatives de puissances publiques : pouvoir de décisions unilatérales par exemple,
- Un droit de regard de l'administration sur les modalités du service : ce droit de regard s'illustre, en pratique, par des sujétions imposées au concessionnaire ou à l'utilisateur du service.

En l'absence de service public, il ne peut y avoir délégation de service public, ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil d'État, dans deux arrêts :

"Considérant qu'à la suite d'une procédure sur appel d'offres restreint, la commune de La Ciotat a conclu pour une durée de seize ans, le 22 novembre 1991, avec un groupement d'entreprises dont la société Eurolum est le mandataire, un contrat ayant pour objet 'des travaux de modernisation, d'optimisation, voire d'extension ou de création des installations du service public d'éclairage et de signalisation tricolore ainsi que l'exploitation de ce service avec garantie de l'intégrité des installations et du fonctionnement du service et obligation de résultats d'économies et de performances' ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce contrat ne confie pas au cocontractant l'exploitation ou la gestion d'un ouvrage public et ne saurait dès lors être qualifié de délégation de service public ; que la convention litigieuse constitue par son objet un marché soumis au code des marchés publics et notamment à son article 350 ; que si les défendeurs soutiennent que ce marché serait un marché d'entreprise des travaux publics auquel ne serait pas applicable le code des marchés publics, une telle qualification est sans incidence sur l'application du code."

Conseil d'État, 7e et 10e sous-sections, 8 février 1999, préfet des Bouches-du-Rhône c/ commune de La Ciotat

"Considérant que, si l'activité du restaurant 'l'Orée du Bois' contribue à l'accueil de touristes dans la capitale et concourt ainsi au rayonnement et au développement de son attrait touristique, cette seule circonstance, compte tenu des modalités d'exploitation de l'établissement et de son intérêt propre, ne suffit pas à lui conférer le caractère d'un service public ; que, dans ces conditions, le magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit en estimant que la convention confiant son exploitation à une entreprise constituait une délégation de service public ; que la ville de PARIS est, dès lors, fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée."

Conseil d'État, 7e et 10e sous-sections, 12 mars 1999, ville de Paris

b) L'objet même de la délégation : la gestion du service public

Pour qu'il y ait délégation de service public, il faut que le délégataire se voit confier la conduite et l'exécution même du service public, au lieu d'y apporter simplement sa collaboration comme dans un marché.

Dans une délégation, il y a une véritable dévolution du service, opérant transfert de la gestion du service de la collectivité vers le délégataire. Le cocontractant de la collectivité doit être véritablement chargé de l'exploitation du service public, et pas

seulement être associé à son exécution ou y participer. La délégation de service public implique que le délégataire se voit confier une mission "particulière, globale et complète".

Plusieurs indices permettant de répondre à cette question⁸ :

- le caractère répétitif de la tâche confiée au délégataire, alors que la mission confiée au titulaire d'un marché public s'épuise une fois fournie la prestation individualisée pour laquelle il a été recruté ;
- l'autonomie consentie par la collectivité à son cocontractant dans l'organisation du service (détermination du règlement intérieur, par exemple), alors que la tâche du titulaire d'un marché public est dirigée par des ordres de service émanant de la collectivité ;
- le fait que le cocontractant de la collectivité est l'interlocuteur direct des usagers du service.

En définitive, il apparaît ainsi que pour qu'il y ait délégation de service public, il faut que le délégataire soit en charge de la gestion du service et de son exploitation, "c'est-à-dire combine un ensemble de moyens financiers, matériels, humains et techniques dans le but de délivrer à des usagers une prestation identifiée".

Toutefois, et conformément à la notion même de service public qui implique que l'activité soit placée sous le contrôle d'une personne publique, l'autorité délégante conserve son pouvoir d'organisation du service et demeure chargée du contrôle du délégataire.

1.3. Le critère de la rémunération

La distinction semble claire dans son principe : le titulaire d'un marché public est rémunéré par un prix directement versé par la collectivité, le délégataire se rémunère par le biais des ressources qu'il tire de l'exploitation du service, en principe sur les usagers. Cependant, ce critère a néanmoins été "perturbé" par l'arrêt du Conseil d'Etat Préfet des Bouches-du-Rhône du 15 avril 1996 selon lequel :

"Considérant que les dispositions de la loi du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et notamment celles de son article 38 relatif aux délégations de service public des personnes morales de droit public, n' ont pas eu pour objet et ne sauraient être interprétées comme ayant pour effet de faire échapper au respect des règles régissant les marchés publics, tout ou partie des contrats dans lesquels la rémunération du cocontractant de l' administration n' est pas substantiellement assurée par les résultats de l' exploitation"

Cette définition jurisprudentielle permet d'envisager deux modalités de rémunération du cocontractant susceptibles de caractériser l'existence d'une délégation de service public. Il peut s'agir des profits tirés directement de l'exploitation du service, mais

⁸ Professeur Auby : "DSP : comment reconnaître ces conventions" Le moniteur, 8 novembre 1996, p 50

également, et d'autre part, d'autres types de recettes dont la perception est nécessairement liée aux résultats de l'exploitation.

La D.S.P. : une rémunération "assurée par" les résultats d'exploitation

Il reste que, pour conserver la qualification de délégation de service public, cette rémunération devra substantiellement dépendre des résultats de l'exploitation.

Postérieurement à l'arrêt de 1996, le Conseil d'Etat s'est refusé à préciser ce que recouvrait l'adverbe "substantiellement", dans la mesure où aucun seuil quantitatif n'avait été fixé.

Il semble que cette notion soit plus large que celle d'une rémunération «majoritairement» assurée par les résultats de l'exploitation. Pour autant, il est impossible de définir un seuil précis à partir duquel la rémunération dépend substantiellement des résultats du service.

De plus en plus, afin de distinguer le marché public de la délégation de service public, le juge administratif et les dernières réflexions communautaires tendent à faire apparaître de façon croissante **le critère du risque de l'exploitation**.

Selon la jurisprudence du juge administratif, est un marché public, ce qui est rémunéré par un prix, c'est à dire très généralement par une somme versée par l'administration cocontractante, en contrepartie de la prestation réalisée. Ainsi, si le coût est intégralement supporté par l'administration cocontractante et s'il n'y a aucun risque pour le contractant lié à l'exploitation du service, il s'agit d'un marché.

Dans ses conclusions sur l'arrêt Commune de Guilherand-Granges (CE 1999), le Commissaire du gouvernement, Mme Bergeal, apporte, en outre, une précision importante en indiquant *"qu'un transporteur assume un risque, lorsque sa rémunération qu'elle soit directe ou transite par la collectivité dépend directement du nombre de voyageurs qu'il prend en charge... La consommation d'eau et moins encore celle d'assainissement, en effet, à la différence de celle de transport public n'a pas d'alternative pour le consommateur et elle est, pour partie, indépendante du prix"*.

Cette position tend à rejoindre la doctrine de la Commission européenne selon laquelle le cocontractant supporte le risque financier de l'exploitation (Cf. communication interprétative sur les concessions en droit communautaire : JOCE, n° C 121, 29 avril 2000).

Le caractère "substantiel"

Il semble que cette notion soit plus large que celle d'une rémunération «majoritairement» assurée par les résultats de l'exploitation. Pour autant, il est impossible de définir un seuil précis à partir duquel la rémunération dépend substantiellement des résultats du service.

Le Conseil d'Etat a également considéré (CE du 30 juin 1999 SMITOM –traitement des ordures ménagères) à propos d'un contrat, qualifié par les parties, de régie intéressée

"qu'il ressort des pièces du dossier que la part des recettes autres que celles correspondant au prix payé par le SMITOM devait être d'environ 30% de

l'ensemble des recettes perçues par le cocontractant du SMITOM, que dans ces conditions, la rémunération prévue pour le cocontractant du SMITOM était substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service, que dès lors le contrat envisagé devant être analysé non comme un marché, mais comme une délégation de service public (...)"

Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement précisait : *"ce qui est déterminant pour s'assurer de l'existence d'une responsabilité réelle du délégataire dans la gestion du service public, c'est en fin de compte, que l'équilibre financier du contrat dépende des recettes engendrées par l'exploitation du service. Nous vous proposons par conséquent de juger, qu'il ne peut y avoir délégation de service public, lorsque l'équilibre financier du contrat ne dépend pas des recettes liées à l'exploitation du service"*.

Le droit communautaire se révèle lui-même très sensible à ce critère de la prise en charge du risque d'exploitation par le délégataire. Ainsi, les conclusions de l'Avocat général La Pergola, sous l'arrêt Gemeente Arnhem c/ BFI Holding BV (CJCE, 10 novembre 1998) retiennent, pour identifier l'existence d'une concession :

"Un autre élément révélateur de la concession est la rémunération, laquelle est, en tout ou partie, tirée de la prestation de services que le concessionnaire effectue en faveur des bénéficiaires. Un autre aspect significatif est lié à celui que nous venons d'évoquer et réside dans le fait que le concessionnaire assume le risque économique découlant de la fourniture et de la gestion des services objets de la concession".

C'est encore le sens des conclusions prononcées par Madame BERGEAL à l'occasion de l'affaire SMITOM, ayant donné lieu à l'arrêt du 30 juin 1999, selon lesquelles :

"La notion de prise de risque est consubstantielle non seulement à la notion de concession mais aussi à celle englobante de celle de délégation. Nous pensons qu' 'on ne peut considérer que le service public a été réellement délégué si la rémunération du cocontractant est indifférente à sa gestion du service. Nous ne concevons pas de délégation sans responsabilité" (AJDA 1999, p. 714).

Le problème reste néanmoins entier de déterminer la nature du risque et le seuil à partir duquel le titulaire du contrat est substantiellement assuré par les résultats de l'exploitation (5, 10, 20, 30% ?).

Dans cette dernière hypothèse, la convention est une délégation de service public si les compléments de rémunération versés par l'administration reste limités par rapport aux redevances des usagers (reste encore à déterminer qui est l'utilisateur final dans le processus contractuel ? – cf 1.1.3)

1.4. L'utilisateur du CDU

La question se pose donc de savoir qui est réellement l'utilisateur dans cette opération : le remettant, le commerçant ou l'utilisateur final, c'est à dire le client du commerçant ? La réponse à cette question peut avoir des incidences sur la qualification du contrat, puisque en fonction de l'identification de l'utilisateur, il peut y avoir ou non "résultats substantiellement assurés par les résultats de l'exploitation".

On pourrait considérer à cet égard que l'utilisateur est le remettant (le transporteur) en arguant du fait qu'il dégage des gains, en termes de temps et de gazole, en passant par la plate forme.

Cette solution permet de considérer qu'à terme, la rémunération de l'exploitant sera totalement assurée par les résultats de l'exploitation, puisque le système envisagé conduit à la suppression, dans un délai de trois ans, de l'aide forfaitaire versée par la Communauté. L'exploitant ne sera donc plus rémunéré que par le remettant.

Par conséquent, si on considère le remettant comme l'utilisateur, on se place, à terme, dans une logique de délégation de service public, du point de vue de la rémunération.

En revanche, si l'utilisateur n'est pas le remettant, il faut alors reconnaître qu'il ne peut y avoir de rémunération perçue directement sur les usagers, et par conséquent qu'il ne peut y avoir de délégation de service public.

La solution serait alors celle qui a été retenue pour les contrats de mobiliers urbains, pour lesquels, cette activité n'est pas qualifiée de service public. Enfin, si la rémunération de l'entreprise est totalement assurée par les résultats de l'exploitation des mobiliers urbains publicitaires, en aucun cas, il n'y a de lien financier entre l'exploitant (des mobiliers urbains) et les usagers (du service), puisque la rémunération de l'entreprise est assurée par un tiers extérieur au contrat, l'annonceur publicitaire.

La qualification de marché public l'emporte, nonobstant certains jugements contradictoires de tribunaux administratifs sur la qualification de ce type de contrat, et ce, malgré l'absence de prix directement versé par la collectivité.

2. La qualification de marché public

Aux termes du nouveau code des marchés publics, il y a marché public lorsque l'administration exprime de son initiative un besoin qui lui est propre et qu'elle demande à un prestataire extérieur de lui fournir les biens ou prestations de nature à satisfaire ce besoin en contrepartie d'un prix.

3 éléments sont à retenir :

- L'administration exprime de son initiative un besoin qui lui est propre,
- Elle demande à un prestataire extérieur de lui fournir les prestations correspondantes à ce besoin,
- Elle verse un prix au prestataire en contrepartie des prestations qu'il assure (sous réserve le cas échéant de certains contrats qui ne comportent pas de prix versé par l'administration contractante, mais qui sont qualifiés de marché public – voir infra)

La première question est donc celle de savoir si, en l'espèce, la Communauté d'agglomération de La Rochelle, exprime de son initiative un besoin qui lui est propre ? S'il ne s'agit pas d'un besoin qui lui est propre au sens strict du terme, la gestion du CDU relève d'une politique communautaire fondée sur des considérations environnementales (pollution de l'air) et de nature à faciliter la livraison des marchandises en ville.

Reprenons l'exemple du mobilier urbain : L'installation d'un parc d'abribus sur le territoire de l'agglomération correspond t'il à un besoin propre de l'administration ? Non, et pourtant, il permet à l'utilisateur du service des transports d'identifier les points d'arrêts au réseau de transports et de bénéficier accessoirement d'un service en lui

permettant de se protéger contre les intempéries et d'avoir accès à certaines informations sur le réseau (grille horaire, identification du point d'arrêt d'une ligne concernée....).

Dans cette hypothèse, l'administration n'est pas la bénéficiaire directe de la prestation demandée à l'entreprise (l'usager est le bénéficiaire direct) et pourtant le contrat est qualifié de marché public.

Toutefois, nous signalons que le débat sur la qualification d'un contrat de mobiliers urbains publicitaires ne portait pas sur la distinction marché public / délégation de service public, mais sur la qualification de concession domaniale. C'est pourquoi le conseil d'Etat a considéré dans son avis de 1980 que les contrats de mobiliers urbains étaient une "variété de marché public assorties d'autorisation d'occupation du domaine public".

S'agissant de la question de la rémunération, nous renvoyons à nos développements consacrés à la délégation de service public.

3. Les caractéristiques d'exploitation actuelle

3.1. Nature de l'activité

Si la qualification de l'activité du CDU en activité d'intérêt général ne semble pas poser de difficultés, eu égard aux considérations environnementales et à l'objectif de sécurité et de police administrative qui entourent ce projet, il en va cependant autrement pour les critères liés aux prérogatives de puissances publiques et aux sujétions imposées au prestataire par la collectivité publique. Or, comme il l'est mentionné ci dessus, le critère de l'intérêt général, pour être tout à fait indispensable, n'en est pas pour autant suffisant.

La Communauté d'agglomération a, dès le départ du projet, souhaité ne pas s'investir de manière trop significative dans l'organisation du service. Cette légitime volonté exprimée par l'autorité organisatrice du service pourrait cependant avoir des répercussions juridiques directes sur la qualification de l'activité du CDU.

Ce n' est, en effet, pas en soi qu' une activité est service public, c' est en raison des conditions dans lesquels cette activité est organisée et fonctionne.

Il semble ressortir de la jurisprudence du juge administratif que, si les activités d'intérêt général ne constituent pas par nature des services publics, dès qu' une autorité publique décide d' en assurer la gestion, il y a une forte probabilité que l' activité soit reconnue comme étant de service public. On pourrait donc en conclure que c' est une conception organique du service public qui prédomine.

Toutefois, si les critères de l'arrêt Nancy (précité) ne sont pas strictement remplis, et bien que l'initiative de l'activité soit d'origine publique, il n'est absolument pas certain que le qualificatif d'activité de service public puisse être appliqué à l'activité du Centre de Distribution Urbain.

Les tarifs, les horaires de passage, les conditions d'utilisations du service par les transporteurs et les commerçants, etc... sont fixés par le prestataire et non la communauté d'agglomération.

Or, une convention de délégation de service public a pour objet de confier une activité d'intérêt général assurée par une personne publique, et qui, en raison des sujétions imposées au délégataire serait constitutive d'un service public

Dès lors, et si l'on s'en tient à cette analyse, la possibilité de conclure une convention de délégation de service public est, dès ce stade de la réflexion, délicate dans la mesure où les sujétions imposées par la collectivité publique sont quasiment inexistantes.

En effet, la qualification de l'activité du CDU en service public demeure fragile. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, les différents critères du service public dégagés par le juge administratif, ne semblent pas correspondre exactement à la situation actuelle du CDU, et cela d'un point de vue organisationnel, dans la mesure où il est difficile d'admettre que la Communauté d'agglomération soit réellement intervenue en tant qu'autorité organisatrice d'un véritable service public.

En revanche, l'activité de CDU semble bien conforme à l'intérêt général. En effet, les considérations liées à la protection environnementale, à une saine gestion du trafic routier à l'intérieur de l'agglomération, ainsi que la licéité de l'arrêté municipal restreignant la circulation sur le territoire de la commune de La Rochelle laissent à penser que l'activité de Centre de Distribution Urbain réponds bien à un intérêt public local.

De plus, l'insuffisance de l'initiative privée d'un point de vue qualitatif pourrait être aisément démontrée. Par conséquent, l'intervention de la Communauté d'agglomération se justifierait en la matière pour répondre à un besoin poursuivant un intérêt public : protection de l'environnement, gestion du trafic routier....

3.2. La rémunération de l'exploitant

La Communauté d'agglomération rémunère l'entreprise de transports en fonction du nombre de colis transitant sur la plate forme. Estimant qu'un "remettant", dégage des gains, en termes de temps et de gazole, en passant par la plate forme.

La rémunération du prestataire est donc constituée par un prix forfaitaire indexée sur le colis livré, versée par la Communauté d'agglomération, avec un complément de rémunération sur le remettant.

D'un point de vue du régime financier, il convient de rappeler que le marché public se distingue de la délégation de service public, par le versement d'un prix à l'exploitant par la collectivité en contrepartie de la prestation qu'il assure; la rémunération du délégataire de service public devant, quand à elle, être "substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service".

Si l'on considère le remettant comme usager, il faut alors reconnaître que les rémunérations perçues par les usagers existent bien, et de ce point de vue il convient de se demander s'il n'existe pas un risque de requalification, dans l'hypothèse où la convention serait passée selon les règles du Code des Marchés, alors qu'elle comporterait, une rémunération substantiellement assurée par les résultats d'exploitation.

Cette observation vaut d'autant plus que le système prévu pour le futur contrat est celui d'une rémunération forfaitaire dégressive chaque année d'exécution du contrat, avec pour objectif de mettre en place, en fin de contrat, une rémunération de l'exploitant exclusivement assurée par les résultats de l'exploitation.

La conséquence que l'on peut tirer de cette situation est que le raisonnement sur la nature du contrat et sur la procédure de passation à mettre en œuvre doit intégrer une double vision : à court terme et à long terme.

A court terme, il semble que le système de rémunération retenu par la Communauté d'agglomération puisse s'analyser comme le versement d'un prix à l'exploitant par la collectivité en contrepartie de l'exécution d'une prestation.

Ceci amène à penser que le risque de requalification, précédemment évoqué, serait maîtrisé, la proportion de l'aide forfaitaire versée par la Communauté étant supérieure à celle perçue sur le remettant.

En revanche, à l'échéance du contrat qui vient d'être décrit, la rémunération de l'exploitant sera totalement assise sur les résultats de l'exploitation. La problématique sera donc toute autre, au regard du critère de la rémunération.

4. Les autres formules contractuelles

Il nous semble délicat d'évoquer l'hypothèse de contrats hybrides ou novateurs pour l'exploitation du CDU.

Si l'originalité de l'activité en cause pourrait laisser à penser que la gestion de cette dernière appelle elle même une originalité contractuelle, il apparaît cependant que cette activité se place dans un champ concurrentiel qui empêche la Collectivité contractante de se placer hors des cadres de mise en concurrence classiques, sans prendre le risque de voir naître un contentieux de la part d'un candidat évincé.

Enfin, il convient de noter que si la collectivité ne souhaite pas entrer dans un cadre de service public, mais qu'elle entende cependant soutenir l'initiative privée, l'attribution de subventions, même par le biais indirect de la mise à disposition d'installations d'un ou plusieurs transporteurs, contreviendrait certainement à la prohibition des aides directes.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de censurer l'octroi de subventions à des entreprises, pour les mêmes motifs que ceux qui l'ont conduit à condamner la création de services publics concurrençant l'initiative privée.

Dans un arrêt du 6 mars 1914, le juge administratif a affirmé : "*qu'il ne rentre pas dans les attributions du conseil municipal d'allouer des subventions sur les fonds communaux à une entreprise privée pour la favoriser dans la concurrence qu'elle soutient contre les autres commerçants de la localité*" (CE, 6 mars 1914, Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux).

De plus, l'article 92.1 du traité instituant la Communauté européenne (devenu l'article 87 al.1 depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam) déclare "*incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen des ressources d'Etat sous*

quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

Il n'est cependant pas interdit aux collectivités publiques de prendre des initiatives pour susciter la création ou le maintien d'entreprises privées. Mais, cette intervention publique est strictement encadrée par les dispositions de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, codifiées aux articles L. 1511-1 et s., L. 2251-1 et s. et L. 3231-1 et s. du Code général des Collectivités territoriales.

Enfin, le juge administratif s'est montré très rigoureux en recourant à des formules restrictives, tant du point de vue des aides directes (CE, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, AJDA 1986, p. 594) que du point de vue des aides indirectes (CE, 27 février 1995, *Commune de Châlons sur Marne*: à propos de la location de bâtiments à un prix inférieur à ceux du marché).

A cet égard, la location de l'espace occupant les locaux du CDU étant financièrement assumée par la Communauté d'agglomération de La Rochelle, qui met ensuite gratuitement à disposition de l'exploitant ces locaux, il est permis de penser que cette opération serait susceptible d'être qualifiée d'aide indirecte si elle n'était pas encadrée par une convention dont la passation résulterait d'une procédure de mise en concurrence.

Conclusion

Il nous semble que la question centrale demeure celle de la qualification de l'activité en cause. La question de la rémunération de l'exploitant, aussi importante soit elle, ne doit être étudiée, en l'espèce, qu'après avoir résolu cette première difficulté tenant à la qualification de l'activité de Centre de Distribution Urbain.

La question de la délégation de service public ne peut en effet être posée que si l'on est bien en présence d'un service public, c'est à dire d'une activité assumée directement ou indirectement par une personne de droit public dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général soumise à un régime de droit public.

Or, si l'activité de CDU est née d'une initiative de la collectivité publique et apparaît conforme à l'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'elle ne semble pas être soumise à un véritable régime exorbitant du droit commun.

L'hypothèse du marché public est par conséquent à ce stade à privilégier, sous réserve d'une interprétation souveraine des tribunaux compétents. En effet, la conclusion d'une telle convention n'est pas, quand à elle, subordonnée à l'existence préalable d'une activité de service public *stricto sensu*, mais à un besoin de l'administration, c'est à dire concrètement à un intérêt public.

Une fois cette difficulté de qualification évoquée, se pose alors la question de la rémunération de l'exploitant. Cette dernière pose un véritable problème en l'espèce puisque comme il l'a été dit dès les propos introductif de la présente note, le système contractuel mis en place par la Communauté d'agglomération emprunte à la fois le régime des marchés publics et celui des délégations de service public.

En effet, la rémunération actuelle de l'exploitant est constituée d'un prix forfaitaire versée par la collectivité au colis et d'un complément perçu sur les transporteurs.

Toutefois, cette analyse doit également appréhender le fait que la communauté d'agglomération prend en charge les loyers de locaux mis à disposition de l'exploitant ainsi que la fourniture des véhicules électriques, des engins de manutention, du parc informatique...

Ces éléments doivent, à notre avis, être pris en compte dans la formation du prix versé par la collectivité à l'exploitant dans la mesure où elles constituent des charges d'investissement (véhicules, engins de manutentions...) et d'exploitation (loyers) non négligeable. En revanche, cette observation serait susceptible d'avoir des conséquences importantes sur "le montant" du marché, et partant de là, sur la procédure de passation à respecter.

En effet, la cohérence du raisonnement impliquerait de prendre en compte ces coûts indirects dans le calcul du montant du marché, et donc du seuil de procédure.

A court terme, la passation d'un marché public semble correspondre le mieux au contexte du Centre de Distribution Urbain.