

**SECRETARIAT D'ÉTAT AUX TRANSPORTS  
DIRECTION DES TRANSPORTS TERRESTRES**

# **ORGANISATION CONTRACTUELLE DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN AGGLOMÉRATION**

**DECEMBRE 1977**

**CONSEIL SUPÉRIEUR DES TRANSPORTS  
COMITÉ DES DÉPLACEMENTS EN MILIEU URBAIN**



## PRÉFACE

A la demande de Monsieur le Secrétaire d'État chargé des transports, le Conseil Supérieur des Transports (Comité des déplacements en milieu urbain) a été appelé à mener une réflexion sur un certain nombre de problèmes posés par l'exploitation des transports en milieu urbain ; un thème d'étude a paru devoir mériter une attention particulière, celui des rapports entre les collectivités locales et les exploitants.

Un groupe de travail spécialisé créé au sein du Comité des déplacements en milieu urbain et réunissant des représentants des divers intérêts concernés (administrations, collectivités locales, professionnels) a procédé à l'étude de cette question sous la présidence hautement qualifiée de M. Moreno, Maire-Adjoint de Nice, tragiquement décédé au mois d'août 1977.

Le rapport issu des travaux du groupe perpétuera le souvenir de M. Moreno, dont la disparition a été douloureusement ressentie au sein du Conseil Supérieur des Transports, dont il était un des membres particulièrement actif et auquel il apportait en permanence une collaboration efficace et éclairée.

Le Président du Conseil Supérieur des Transports est heureux de féliciter le Président du Comité des déplacements en milieu urbain, les rapporteurs et les membres du groupe pour le travail très fructueux qu'ils ont accompli.



José ARTAUD-MACARI  
Président du Conseil  
Supérieur des Transports

## SOMMAIRE GÉNÉRAL

### **I<sup>er</sup> RAPPORT : - LE CONTENU ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DES TRAITÉS conclus entre les collectivités locales et les exploi- tants de services de transports urbains\_\_\_\_\_ 7**

**I<sup>re</sup> PARTIE - L'ANALYSE ET LA PRÉVISION\_\_\_\_\_ 11**

**II<sup>e</sup> PARTIE - LES MODALITÉS DE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE LA COLLEC-  
TIVITÉ\_\_\_\_\_ 17**

**III<sup>e</sup> PARTIE - LA RÉMUNÉRATION DE L'EXPLOITANT\_\_\_\_\_ 20**

**ANNEXE \_\_\_\_\_ 25**

### **II<sup>e</sup> RAPPORT : - LA COLLABORATION ENTRE SERVICES DE TRANSPORTS URBAINS ET INTERURBAINS\_\_\_\_\_ 27**

**I<sup>re</sup> PARTIE - OBSERVATIONS PRÉALABLES\_\_\_\_\_ 30**

**II<sup>e</sup> PARTIE - LES CONDITIONS D'UNE CONCERTATION RÉELLE\_\_\_\_\_ 30**

**III<sup>e</sup> PARTIE - LES MODALITÉS DE COLLABORATION\_\_\_\_\_ 31**

**NOTE COMPLÉMENTAIRE\_\_\_\_\_ 33**

**ANNEXE \_\_\_\_\_ 34**

**CIRCULAIRE\_\_\_\_\_ 35**

### **III<sup>e</sup> RAPPORT : LA DURÉE, LA RÉVISION ET LA FIN DES TRAITÉS conclus entre les collectivités locales et les exploitants de services de transports urbains\_\_\_\_\_ 39**

**I<sup>re</sup> PARTIE - LA DURÉE ET LA RÉVISION DES TRAITÉS\_\_\_\_\_ 41**

**II<sup>e</sup> PARTIE - LA FIN DES TRAITÉS ET SES CONSÉQUENCES\_\_\_\_\_ 44**

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les relations existant entre les collectivités locales et les exploitants pour l'organisation des transports collectifs ont subi au cours des dernières années une évolution sensible, sous l'influence de différents éléments.

En premier lieu, la dégradation de la situation financière des réseaux urbains s'est progressivement accentuée, et l'intervention des collectivités locales a tendu à se généraliser. Y ont notamment contribué les facteurs suivants : difficultés accrues de circulation dues à l'expansion du trafic automobile, régression du trafic des transports en commun particulièrement marquée jusqu'à une période très récente, contraintes pesant sur les tarifs des services publics dans le cadre de la politique générale des prix.

D'autre part, les politiques de promotion des transports collectifs menées aujourd'hui par de nombreuses collectivités locales se traduisent par un alourdissement des sujétions de service public imposées aux exploitants ; elles entraînent à la fois une augmentation des dépenses (amélioration de matériel roulant, augmentation des fréquences, création et prolongement de lignes etc.), et une diminution des recettes (octroi et extension d'avantages tarifaires particuliers, maintien d'un niveau général de tarifs favorisant une meilleure fréquentation des transports collectifs). Il devient de plus en plus difficile, dans ces conditions, de faire supporter directement à l'utilisateur le coût réel du service public de transport, et d'assurer par les seules recettes du trafic un strict équilibre du compte de gestion. La partie du coût réel non acquittée directement par l'utilisateur doit donc être compensée par la collectivité locale, ainsi conduite à intervenir dans le financement de l'exploitation.

Cette intervention est d'ailleurs rendue plus aisée par l'institution du versement transport (loi du 11 juillet 1973) qui, progressivement mis en place dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, introduit une donnée nouvelle en matière de financement des transports collectifs.

Enfin, le regroupement des collectivités locales aux fins de constituer des zones géographiques homogènes à l'intérieur desquelles elles peuvent mettre en œuvre des politiques de transport collectif cohérentes ainsi que la création de nouveaux réseaux dans des villes de moindre importance soulèvent des problèmes de collaboration entre les réseaux urbains et les lignes régulières interurbaines.

Ces différents éléments ont modifié de façon significative, dans de nombreuses agglomérations, le partage des responsabilités entre les exploitants de services urbains, et les collectivités.

Ces dernières ont été souvent conduites à jouer un rôle de plus en plus actif dans l'organisation et le financement des transports collectifs, et cela, quel que soit le régime juridique ordonnant leurs relations avec les exploitants.

Aussi, a-t-il paru opportun de procéder à un examen approfondi des relations pouvant s'établir entre collectivités et exploitants. Cet examen s'inspire d'une démarche pragmatique qui, par delà les différents régimes juridiques existants — concession, affermage, régie intéressée — dont la « pureté » initiale s'est trouvée sensiblement altérée, permet une analyse du contenu de ces relations et de ses différentes composantes.

Une telle réflexion présente une double utilité :

- à terme, elle aidera l'administration à élaborer des documents-type adaptés aux situations existantes et appelés à prendre un caractère officiel. La nécessité de tels documents, qui doivent servir de cadres de référence pour les traités (conventions et cahiers des charges) à venir, s'impose pour plusieurs raisons. En tendant à éviter une trop grande hétérogénéité dans leur contenu autant qu'une confusion gênante dans le vocabulaire qu'ils utilisent, l'existence de documents-type répond à un souci de sécurité juridique. En outre, elle doit faciliter la tâche des collectivités locales et des exploitants dans leurs négociations, puisque ces documents bénéficieront d'un important travail de synthèse. Enfin, la conformité des nouveaux traités aux dispositions des documents-types doit permettre de les soumettre à un régime d'approbation allégé ;
- dans l'immédiat, une telle réflexion contribue à une meilleure information des collectivités locales tant sur les modalités selon lesquelles elles peuvent organiser leurs relations avec les exploitants de services urbains que sur le contenu de ces relations.



**LE CONTENU ÉCONOMIQUE  
ET FINANCIER DES TRAITÉS  
conclus entre  
les collectivités locales  
et les exploitants de services  
de transports urbains**

(Rapport approuvé par le Comité des Déplacements en Milieu Urbain au cours de sa réunion du 2 juin 1976)

# **SOMMAIRE**

## **I<sup>re</sup> PARTIE - L'ANALYSE ET LA PRÉVISION**

### **I-1.- LA PROCÉDURE DE CONCERTATION**

- I-1.1. L'analyse des résultats de l'exercice échu
- I-1.2. Le suivi des résultats de l'exercice en cours
- I-1.3. L'élaboration des documents prévisionnels

### **I-2.- LE COMPTE RENDU GÉNÉRAL D'ACTIVITÉ**

- I-2.1. Le compte de gestion et les éléments explicatifs complémentaires
  - 1° le compte de gestion
  - 2° les éléments explicatifs complémentaires (relevés analytiques, éléments statistiques, ratios, module)
- I-2.2. Le compte rendu d'exécution du programme d'investissement

### **I-3.- LES DOCUMENTS PRÉVISIONNELS**

- I-3.1. Les documents prévisionnels relatifs à la gestion du réseau
  - 1° le compte prévisionnel de gestion
  - 2° l'étude prévisionnelle à moyen terme
- I-3.2. Les documents prévisionnels relatifs aux investissements
  - 1° le programme d'investissement à moyen terme
  - 2° le programme d'investissement pour l'année suivante.

## **II<sup>e</sup> PARTIE - LES MODALITÉS DE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ**

### **II-1.-LA COMPENSATION DES CHARGES EXTRA-COMMERCIALE**

- II-1.1 Les charges résultant d'obligations de service public
  - 1° les réductions tarifaires
  - 2° la politique tarifaire générale
  - 3° les mesures de développement et de promotion du réseau
- II-1.2. Les charges résultant d'une baisse de la vitesse commerciale

### **II-2.- LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE**

### **II-3.- LES CONTRIBUTIONS AU FINANCEMENT DE CERTAINS INVESTISSEMENTS**

## **III<sup>e</sup> PARTIE - LA RÉMUNÉRATION DE L'EXPLOITANT**

### **III-1.- LES FORMULES DE RÉMUNÉRATION**

- III-1.1. Les éléments de la rémunération
- III-1.2. Les modes de calcul des éléments de la rémunération
  - 1° les services rendus par les services centraux de l'entreprise
  - 2° les apports de l'exploitant
  - 3° le « savoir faire » de l'exploitant
- III-1.3. Les modalités de révision

### **III-2.- LA RECETTE GARANTIE**

## **ANNEXE.**



Limité dans son objet à l'étude du contenu économique et financier des traités, le présent rapport ne saurait prétendre à l'exhaustivité ; encore moins vise-t-il à imposer des solutions toutes faites. Il procède simplement à l'examen des différents problèmes relatifs au fonctionnement des réseaux de transports urbains sous l'angle économique et financier, et aux relations qui s'établissent à ce sujet entre les collectivités et leurs exploitants.

Il est sous-tendu par le souci de parvenir à la clarté et à la cohérence :

- dans la définition du rôle respectif des intervenants,
- dans l'examen de la politique à mettre en œuvre,
- dans l'appréciation de ses conséquences financières et par conséquent, dans la délimitation des responsabilités de chacun.

Il s'articule autour de trois rubriques :

- L'analyse et la prévision en matière d'exploitation et d'investissement (I<sup>re</sup> PARTIE).
- Les modalités de contribution financière de la collectivité (II<sup>e</sup> PARTIE).
- La rémunération de l'exploitant (III<sup>e</sup> PARTIE).



# PREMIÈRE PARTIE

## L'ANALYSE ET LA PRÉVISION

Comment assurer, à l'occasion de l'examen des résultats d'exploitation et d'investissement, ainsi que de l'élaboration des prévisions d'exploitation et des programmes d'investissement, la concertation entre la collectivité et l'exploitant la plus satisfaisante au regard du fonctionnement du service ? Telle peut être résumée la question posée par cette première partie.

- La nécessité d'une étroite concertation entre la collectivité et l'exploitant conduit à s'interroger sur la procédure permettant d'y parvenir.

- Cette concertation n'a d'objet que si un impératif de clarté et de transparence préside à la présentation des documents comptables et statistiques ; cet impératif s'impose aussi dans le cas de réseaux peu importants encore que ceux-ci puissent être dispensés de la production de certains éléments.

Il importe donc de réfléchir tant au contenu de ces documents (§ 1-2) qu'aux modalités de leur présentation (§ 1-1).

### I-1.- LA PROCÉDURE DE CONCERTATION

Les documents comptables sujets à discussions entre la collectivité et l'exploitant concernent à la fois la gestion du réseau et les programmes d'investissement s'y rapportant. Il paraît opportun qu'aux différents stades de la procédure ces deux éléments soient dans toute la mesure du possible présentés et examinés simultanément.

On peut distinguer trois stades différents :

#### I-1.1.- L'ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'EXERCICE ÉCHU : LE COMPTE RENDU GÉNÉRAL D'ACTIVITÉ

Cette analyse est annuelle et permet :

- un examen des résultats comptabilisés
- une comparaison de ceux-ci avec :
  - les prévisions effectuées l'année précédente
  - les résultats des 2 ou 3 exercices précédents.

Elle doit avoir lieu à des dates à déterminer par accord entre la collectivité et l'exploitant et figurant dans la convention.

#### I-1.2.- LE SUIVI DES RÉSULTATS DE L'EXERCICE EN COURS

Il est souhaitable que soient communiquées régulièrement à la collectivité, en cours d'année, les balances du compte de gestion, un compte rendu de l'exécution du programme d'investissement, ainsi que les éléments statistiques indispensables. L'échéance à considérer peut être le trimestre, voire le mois en ce qui concerne les balances du compte de gestion, si les modalités de l'engagement financier de la collectivité le rendent nécessaire.

Le point des résultats de l'exercice en cours doit être fait et examiné en milieu d'année, permettant ainsi une première comparaison avec les prévisions effectuées et la mise au point d'un compte prévisionnel révisé. Ce premier examen paraît devoir se situer entre l'analyse des résultats de l'exercice échu et l'élaboration des documents prévisionnels pour l'exercice suivant.

#### I-1.3.- L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS PRÉVISIONNELS

Compte tenu des éléments examinés au cours des deux premiers stades de la procédure,

- des documents prévisionnels sont élaborés pour l'exercice suivant (compte prévisionnel de gestion - programme d'investissement), en règle générale avant la préparation du budget municipal,
- une étude prévisionnelle à moyen terme, révisée annuellement, est effectuée tant en ce qui concerne le compte de gestion que le programme d'investissement. Elle est éclairée par une étude à long terme.

La procédure ainsi ébauchée n'a d'utilité que si la concertation qu'elle organise s'effectue à partir de données claires et significatives. Aussi est-il opportun d'approfondir la réflexion quant au contenu et à la présentation tant des documents retraçant l'activité passée du service, que des documents prévisionnels.

## I-2.- LE COMPTE RENDU GÉNÉRAL D'ACTIVITÉ

Il doit permettre :

- de mesurer l'évolution des éléments concourant à la formation des coûts,
- de connaître les charges réelles résultant de la politique des transports poursuivie (avantages sociaux, politique tarifaire, mesures de développement et de promotion etc.), en les individualisant clairement,
- d'apprécier le fonctionnement global du service par rapport aux exercices précédents.

Il comprend principalement :

- le compte de gestion et les éléments explicatifs complémentaires,
- en annexe, le compte rendu d'exécution du programme d'investissement.

### I-2.1.- LE COMPTE DE GESTION ET LES ÉLÉMENTS EXPLICATIFS COMPLÉMENTAIRES

#### 1° Le compte de gestion :

Conforme aux prescriptions du plan comptable, il inclut tous les éléments concernant les activités prévues par le traité liant la collectivité et l'exploitant.

a) Il permet en particulier, *lorsque l'exploitant exerce parallèlement d'autres activités*, notamment des services interurbains, d'isoler et de retracer celles qui relèvent du traité.

Dans toute la mesure du possible la répartition se fait sur des bases réelles (par exemple : en facturant certaines prestations internes, ou en déterminant le temps consacré par les agents aux différentes activités). Les charges communes, non individualisables, sont réparties au prorata de l'importance des diverses activités de l'entreprise. Plusieurs clefs de répartition peuvent être utilisées selon la nature des charges à répartir, telles que :

- pour les dépenses de personnel roulant : facturation des heures de conduite ou des journées de véhicules avec chauffeur,
- pour les ateliers : calcul en fonction des kilomètres parcourus, avec introduction d'un correctif tenant compte des contraintes de l'exploitation urbaine et de leurs conséquences sur l'usure et l'obsolescence des véhicules,
- pour les tâches administratives : la clef la moins imparfaite a été, jusqu'à présent, un prorata par rapport aux recettes de chacun des services ; elle a le mérite d'être simple à calculer. Mais la définition des recettes est de plus en plus fréquemment faussée par la politique tarifaire pratiquée ; d'autre part, les aides financières accordées par les collectivités locales à leur réseau minorent dans le total des recettes, la part correspondant à l'activité de transport urbain. Il convient donc que les collectivités locales et les exploitants essayent d'utiliser des clefs de répartition significatives et claires.

Pour résoudre ces difficultés, certains réseaux, surtout les plus importants, utilisent la comptabilité analytique ; elle leur permet de distinguer de façon plus précise les coûts et les recettes correspondant au service urbain (temps d'agent, matériel, frais généraux).

b) Il peut être opportun d'envisager une comptabilité distincte durant une certaine période, pour *les créations ou extensions de lignes*. Pour l'évaluation des charges, le paramètre le plus proche de la réalité semble être le coût marginal moyen. Il est en revanche difficile d'évaluer les recettes lorsque sont utilisés des titres à vue et des titres prépayés \*

c) Les différentes affectations du *produit du versement-transport* doivent apparaître distinctement sous les rubriques adéquates. Une comparaison avec les prévisions effectuées l'année précédente semble particulièrement utile.

d) En ce qui concerne *les investissements*, lorsque le traité stipule que la charge en incombe partiellement ou totalement au compte de gestion, il prévoit également que sont comprises parmi les charges d'exploitation les dotations suivantes :

- la dotation aux amortissements ;
- la dotation aux provisions pour renouvellement ;
- éventuellement, une dotation aux provisions pour le développement du réseau.

La constitution d'une provision pour renouvellement tient compte de l'écart susceptible d'apparaître entre un amortissement défini par référence à la valeur d'achat d'un équipement, et la valeur de remplacement par un matériel plus performant et dont le prix aura crû en raison de l'érosion monétaire.

La constitution de dotations aux amortissements et aux provisions pour renouvellement s'impose pour plusieurs raisons et notamment : dans les grands réseaux, la nécessité d'amortir un matériel de plus en plus coûteux et élaboré, dans certains cas la maintenance d'infrastructures « lourdes » susceptibles de connaître dans les prochaines années de nouveaux développements, enfin la politique d'octroi des crédits publics qui impose l'autofinancement d'une part importante des charges de re-

\* cf. 2° a

nouvellement ; dans les réseaux plus modestes, il convient de pratiquer un amortissement du matériel roulant raisonnable du point de vue économique.

En tout état de cause, il paraît nécessaire que soit fixée par le traité une durée normale d'utilisation du matériel roulant avant sa réforme.

Quant à la constitution de provisions pour le développement du réseau, elle peut être prévue pour contribuer au financement de son programme de développement.

Pour le cas particulier de l'amortissement des biens qui appartiennent à la collectivité, il faut distinguer selon que l'exploitant est tenu ou non par le traité qui le lie à la collectivité de pratiquer un amortissement :

- obligation pour l'exploitant d'amortir pour le compte de la collectivité locale : les dotations annuelles que l'exploitant doit pratiquer sont d'une part, la dotation aux amortissements pour dépréciation calculée sur la valeur d'achat, et d'autre part, la dotation aux provisions pour renouvellement calculée sur la différence entre le coût prévisionnel de remplacement et l'estimation de l'apport.

- absence d'obligation d'amortir pour le compte de la collectivité :

• ou bien l'exploitant doit en tout état de cause satisfaire à l'obligation contractuelle de restituer le matériel à l'identique, il doit alors pratiquer une dotation aux provisions pour renouvellement calculée sur le coût prévisionnel de remplacement de l'immobilisation concernée,

• ou bien l'exploitant doit seulement maintenir le matériel en bon état, les charges de renouvellement incombent alors à la collectivité.

Pour éviter tout litige sur le traitement comptable des amortissements, le traité qui lie les deux parties doit prévoir une clause explicite sur l'obligation ou non d'amortir pour le compte de la collectivité et de pratiquer ou non des provisions pour renouvellement du matériel et des installations.

## 2° Les éléments explicatifs complémentaires

Ces éléments, dont l'énumération suit, font l'objet d'un commentaire auquel sont joints des documents justificatifs indispensables.

a) *Les relevés analytiques* permettant une analyse des résultats d'exploitation ligne par ligne (ou même tronçon par tronçon, ce qui est en général plus significatif).

*Affectation des dépenses* : le calcul le plus exact s'appuie sur un relevé, pour chaque paramètre, des différentes dépenses (proportionnelles aux kilomètres, aux heures du personnel roulant, aux recettes, à l'importance du parc etc.) afin qu'elles puissent être imputées à chaque ligne ou tronçon.

*Affectation des recettes* : la base essentielle de cette affectation repose sur les titres de transport mais, si l'on fait exception des billets vendus au détail dans les voitures, des incertitudes difficiles à lever pèsent sur l'affectation des titres prépayés, et plus encore des titres à parcours multiples tels que les abonnements, ou cartes impersonnelles.

Pour pallier ces difficultés, on procède généralement comme suit :

● *titres prépayés achetés dans les voitures* : on considère que la totalité des voyages a été effectuée sur la ligne considérée et l'expérience prouve que cela donne des résultats généralement très proches de la réalité,

● *titres prépayés achetés en dehors des voitures* : pour les réseaux dont le maillage n'est pas trop important, les achats effectués chez un dépositaire situé le long d'une ligne, sont affectés à cette ligne ; les achats effectués dans un point central sont répartis proportionnellement aux ventes enregistrées sur chacune des lignes. Lorsque le réseau est très maillé cette méthode est peu fiable et on se trouve ramené au cas suivant,

● *abonnements et cartes impersonnelles* : pour l'estimation à la fois du trafic auquel correspond leur utilisation et de la part de recette à affecter à une ligne donnée, on recourt le plus souvent au sondage qui permet d'étayer les appréciations sommaires des contrôleurs de lignes. De tels sondages doivent être effectués dans des conditions aussi rigoureuses que possible. Des campagnes de comptages, voire l'installation de dispositifs de comptage automatique peuvent s'avérer nécessaires.

b) *Les éléments statistiques* concernant l'activité du réseau, en particulier les ratios les plus significatifs. Ceux-ci sont indispensables pour permettre le rapprochement d'éléments similaires :

- d'une année sur l'autre, à l'intérieur d'un même réseau,

- entre différents réseaux de taille comparable, afin de situer le réseau concerné par rapport aux autres, ainsi que par rapport à la médiane de cet ensemble. Un tel rapprochement, qui doit être interprété avec prudence, ne saurait reposer sur un seul ratio.

Chaque exploitant devrait au minimum fournir les ratios suivants \*, le traité pouvant bien entendu prévoir qu'il en sera établi d'autres :

- *données financières*

$$\frac{\text{Produit total d'exploitation}}{\text{Charges totales d'exploitation}}$$

$$\frac{\text{Participation financière totale de la collectivité}}{\text{Charges totales d'exploitation}}$$

- *offre*

$$\frac{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}{\text{Population légale recensée}}$$

$$\frac{\text{Nombre de places-kilomètres offertes}}{\text{Population légale recensée}}$$

- *usage*

$$\frac{\text{Nombre de voyageurs tous services}}{\text{Population légale recensée}}$$

$$\frac{\text{Nombre de voyageurs tous services **}}{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}$$

- *coût*

$$\frac{\text{Charges totales d'exploitation}}{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}$$

$$\frac{\text{Recettes d'exploitation}}{\text{Nombre de voyageurs tous services}}$$

- *productivité*

$$\frac{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}{\text{Nombre d'agents roulants}}$$

$$\frac{\text{Dépenses totales d'entretien du parc}}{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}$$

c) *Le module d'équilibre* : \*\*\* : il convient de calculer également la valeur du module de la grille tarifaire qui aurait assuré, pour l'année écoulée, l'équilibre du compte de gestion. La meilleure façon de la déterminer paraît être d'appliquer à la valeur connue de ce module (pondérée prorata temporis sur l'ensemble de l'année s'il y a lieu) un coefficient qui représente le pourcentage d'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses.

---

\* Les définitions des éléments servant au calcul de ces ratios sont données en annexe.

\*\* Étant entendu que lorsque l'exploitant dispose d'un ratio plus précis tel que :

$$\frac{\text{Nombre de voyageurs-km tous services}}{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}$$

ou

$$\frac{\text{Nombre de voyageurs tous services}}{\text{Nombre de courses totales de véhicules}}$$

ce ratio peut lui être substitué.

\*\*\* Prix unitaire de référence dont l'ensemble des tarifs du réseau sont déduits.

## I-2.2.-LE COMPTE RENDU D'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT

Sa vocation est de retracer l'ensemble des opérations d'investissement (premier établissement, renouvellement et développement) effectuées au cours de l'exercice échu, quel que soit leur mode de financement. Ce compte rendu ne correspond pas à une notion du plan comptable. C'est une présentation de données indispensables à la clarté des rapports entre la collectivité locale et l'exploitant.

Placé en annexe du compte rendu général, il comprend notamment :

a) les ressources correspondant :

- aux dotations du compte de gestion pour amortissement, renouvellement et développement,
- aux emprunts, soit auprès des caisses de crédit public, soit auprès d'autres prêteurs,
- aux achats directs de la collectivité financés
- sur le versement-transport
- sur le budget
- aux subventions d'investissement financées
- sur le versement-transport
- sur le budget,

b) les *emplois* correspondants, conformément au programme d'investissement réalisé durant l'année considérée. On distingue les biens de la collectivité, les biens de l'exploitant, les biens de retour et les biens de reprise.

En annexe du compte rendu d'exécution du programme d'investissement, un inventaire sommaire par grande catégorie de biens doit être fourni chaque année par l'exploitant.

## I-3.- LES DOCUMENTS PRÉVISIONNELS

Ces documents sont relatifs à l'exploitation du réseau et aux investissements s'y rapportant.

L'établissement des documents prévisionnels répond à un souci de clarté en ce qui concerne l'évolution future du réseau. Ils sont éclairés par une étude prévisionnelle à long terme et à horizon fixe.

Celle-ci prend en compte les données résultant d'une part des documents d'urbanisme, d'autre part des programmes liés à la procédure d'élaboration du plan (et le cas échéant, des contrats de programme).

Une telle étude constitue un indispensable instrument de réflexion et fournit d'utiles indications de tendances.

### I-3.1. LES DOCUMENTS PRÉVISIONNELS RELATIFS A L'EXPLOITATION DU RÉSEAU

1° *Le compte prévisionnel de gestion* pour l'exercice suivant ( $n + 1$ ) est élaboré :

- compte tenu des résultats de l'exercice précédent ( $n-1$ ) et à partir d'un examen des conditions de réalisation de l'exercice en cours ( $n$ ),
- sur la base d'une analyse des différentes hypothèses d'évolution susceptibles d'affecter le réseau (salaires, tarifs\*, trafic, investissements etc.) et son environnement (circulation, stationnement, hiérarchie dans l'usage de la voirie, etc.).

2° Il est complété par *une étude prévisionnelle à moyen terme* portant sur l'évolution des grandes masses affectant le compte de gestion et notamment : projection de l'évolution des charges, du trafic et du déficit du compte de gestion, etc. Ces mêmes projections peuvent être établies en partant d'hypothèses différentes, permettant ainsi d'éclairer les conséquences probables des choix effectués.

Cette étude prévisionnelle porte au minimum sur les années  $n + 1$  et  $n + 2$ , ainsi que, dans la mesure du possible,  $n + 3$ .

Elle est révisée annuellement ou chaque fois que des décisions sont prises qui infléchissent les hypothèses (ex : augmentation de tarifs, changement de la consistance du réseau etc.).

### I-3.2- LES DOCUMENTS PRÉVISIONNELS RELATIFS AUX INVESTISSEMENTS

A la différence de ce qui peut être préconisé pour les prévisions concernant l'exploitation, il convient que la programmation à moyen terme des investissements précède l'établissement du programme d'investissement pour l'exercice suivant.

1° *Le programme d'investissement à moyen terme*, qui peut figurer dans un contrat de programme, comporte les éléments concernant :

- la *politique de renouvellement* du matériel et des installations et de développement du réseau envisagée pour les 2 ou 3 années à venir.

---

\* Il est également procédé au calcul de la valeur du *module* de la grille tarifaire qui assurerait l'équilibre du compte de gestion prévisionnel en tenant compte des hypothèses de variation de trafic.

S'il ne paraît pas opportun de fixer une norme générale en ce qui concerne la cadence de renouvellement du matériel roulant, il est souhaitable qu'une clause en ce sens soit introduite dans le traité liant la collectivité et l'exploitant.

- *l'estimation des moyens de financement* susceptibles d'y concourir : autofinancement, prêts, participations des collectivités publiques etc.

2° Dans ce cadre mais de façon plus précise, *le programme d'investissement pour l'exercice suivant* détermine :

- les investissements qui seront effectués :
  - pour le renouvellement du matériel et des installations,
  - pour le développement du réseau,
- les types de matériel choisi
- les modalités de financement
- les dates de commande et les époques probables de livraison
- les ressources qui y seront affectées.

Les documents prévisionnels permettent à la collectivité d'estimer les charges qui lui incomberont et d'en tenir compte dans la préparation de son budget. Comme dans le compte rendu général d'activité, la part de dépenses dont le financement est assuré par le versement transport, apparaît de façon distincte sous chacune des rubriques concernées.



## DEUXIÈME PARTIE

### LES MODALITÉS DE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ

La participation d'une collectivité au financement de son réseau s'effectue de plusieurs manières :

- par la prise en considération des causes réelles du déficit : obligations de service public imposées à l'exploitant entraînant des charges supplémentaires ou des insuffisances de recettes incompatibles avec une gestion équilibrée ; baisse de vitesse commerciale des autobus en raison des difficultés de circulation (§ II - 1),
- par la couverture du déficit au moyen d'une subvention globale d'équilibre (§ II - 2),
- enfin, par la contribution au financement de certains investissements, soit en vertu des dispositions contractuelles prévues au traité, soit en raison de difficultés exceptionnelles rencontrées par l'exploitant pour assurer lui-même ce financement (§ II - 3).

#### II-1. - LA COMPENSATION DES CHARGES EXTRA-COMMERCIALES

Les charges extra-commerciales résultent des obligations de service public imposées à l'exploitant par la collectivité, mais également de contraintes extérieures affectant par exemple la vitesse commerciale des véhicules.

Les différentes compensations accordées à ce titre sont, le cas échéant, plafonnées au niveau qu'exigerait l'équilibre du compte d'exploitation.

##### II-1.1. LES CHARGES RÉSULTANT D'OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC IMPOSÉES À L'EXPLOITANT

- réductions tarifaires consenties à certaines catégories d'usagers,
- politique tarifaire générale,
- mesures de développement et de promotion du réseau.

###### 1° *Les réductions tarifaires*

Elles concernent différentes catégories d'usagers, principalement : les salariés, les écoliers et étudiants, les familles nombreuses, les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés physiques etc.

Elles doivent être distinguées des réductions commerciales pratiquées par les exploitants dans un but promotionnel (tarifs au carnet, abonnements etc.). A cet égard, certaines réductions tarifaires imposées par la collectivité comportent aussi un effet promotionnel (tarif « jeunes », « famille nombreuse », par exemple). D'une manière générale toute réduction tarifaire imposée affecte favorablement le trafic. Il convient donc de tenir compte de cet effet dans le calcul des compensations accordées par la collectivité \*.

Il est important que les charges correspondant à chacune de ces réductions soient clairement individualisées.

La compensation accordée à l'exploitant est calculée à partir d'un tarif de référence (de préférence, prix du ticket au carnet).

Enfin, il doit être souligné que :

- Les réductions de tarifs prévues en faveur des salariés et les cartes de travail sont compensées en priorité, de par la loi, grâce aux ressources procurées par le versement-transport.
- Les différents types de réduction, et en particulier la gratuité accordée aux personnes âgées qui tend actuellement à se développer, impliquent la mise en place de méthodes permettant de comptabiliser le nombre de voyageurs de la catégorie bénéficiaire.

###### 2° *La politique tarifaire générale*

La politique tarifaire générale est considérée parfois par les collectivités comme un instrument de promotion des transports collectifs. Le niveau des tarifs est également influencé par les limitations imposées par le Gouvernement aux hausses de tarifs des services publics. On notera cependant que

---

\* Certains réseaux pratiquent un abattement qui tient compte du trafic induit par les dispositions tarifaires adoptées.

la politique suivie par les collectivités en matière de transport les conduit souvent à ne pas appliquer intégralement les hausses autorisées.

La collectivité peut donc accorder à l'exploitant la garantie d'un tarif commercial, en compensant tout ou partie de la différence existant entre :

- d'une part, le tarif commercial qui résulterait des dispositions généralement prévues au cahier des charges,
- d'autre part, le tarif réellement en vigueur.

Comme dans le cas des réductions consenties à certaines catégories d'usagers, il devrait être tenu compte, dans le calcul de la compensation, des effets favorables de la politique tarifaire sur le trafic.

### 3° Les mesures de développement et de promotion du réseau

Visant à adapter le réseau au développement de l'urbanisation — extensions et créations de lignes dans les ZUP ou quartiers périphériques —, ou consistant en une amélioration qualitative des services — augmentation des fréquences, création de services directs, etc. —, lorsque ces mesures, pour assurer la promotion des transports collectifs, précèdent la demande et en anticipent l'accroissement, elles entraînent au départ, et parfois de façon durable, une insuffisance de recettes pouvant justifier l'attribution d'une compensation.

La charge à compenser est égale à la différence entre les coûts \* et les recettes des nouveaux services.

Le système de recette kilométrique garantie peut également être utilisé à cet effet \*\*.

Il est indispensable, dans tous les cas, de bien distinguer la période d'expérimentation du régime de croisière, les modalités de compensation devant être adaptées à chacune de ces situations.

Le produit du versement-transport, lorsque ce dernier a été institué, peut être utilisé au financement de ces compensations.

## II-1.2. LES CHARGES RÉSULTANT D'UNE BAISSSE DE LA VITESSE COMMERCIALE

La vitesse commerciale est directement affectée par les contraintes extérieures et indépendantes de la volonté de l'exploitant : difficultés croissantes de circulation découlant de l'expansion du trafic automobile, travaux de voirie. Elle paraît devoir être prise en considération en propre, en raison :

- des incidences réelles qu'elle comporte tant sur les coûts d'exploitation que sur le trafic.
- de la dissociation fréquente entre l'autorité exerçant le pouvoir de police local et celle ayant compétence en matière de transports.

Il est donc souhaitable que la collectivité connaisse le coût supplémentaire résultant pour le réseau urbain des difficultés de circulation. Elle peut ainsi faire une analyse objective « coûts - avantages » d'une politique de circulation favorable aux transports collectifs (voies réservées, aménagements de carrefours, feux prioritaires etc.).

Il ne semble pas possible d'obtenir une parfaite exactitude même en utilisant une formule très élaborée : elle doit néanmoins indiquer des ordres de grandeur fiables et significatifs.

Enfin, il importe que les paramètres qui sont pris en compte soient clairement définis dans les documents contractuels, aucune incertitude ne devant subsister sur les modalités de calcul.

On peut citer à titre d'exemple le cas d'une importante agglomération où la formule suivante est utilisée :

La ville verse au concessionnaire une aide financière tenant compte des difficultés anormales de circulation. Cette aide est calculée selon la formule.

$$A = D \times \frac{V_0 - V}{V_0}$$

- D représentant le montant des dépenses de main d'œuvre (conducteurs et receveurs),
- $V_0$  et  $V$  représentant le nombre de kilomètres parcourus par heure utile de conducteur ( $V_0 = 13$  km).

La ville rembourse au concessionnaire les frais supplémentaires d'exploitation résultant des modifications d'itinéraires, en cas de travaux effectués par elle sur la voie publique dont la durée excède une semaine.

La formule citée en exemple ne rend pas compte de toutes les incidences d'une baisse de vitesse commerciale (dépenses supplémentaires autres que celles de main-d'œuvre, incidences sur le trafic), qui pourraient faire l'objet d'une évaluation forfaitaire sous la forme d'un pourcentage à déterminer.

\* cf. § I - 2.1. - 1° b

\*\* cf. § III - 2

La vitesse commerciale de référence peut être soit celle enregistrée lors d'une précédente année, soit une vitesse commerciale théorique.

En outre, il paraît opportun de compenser de manière distincte les coûts supplémentaires engendrés pour le réseau par les gênes momentanées de circulation en cas de travaux de voirie d'une durée importante.

## **II-2. - LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE**

Les subventions d'équilibre sont interdites sur le plan légal par l'article 352 du Code de l'Administration Communale, et la loi du 4 mars 1942. On constate néanmoins que l'octroi de subventions indifférenciées ou d'avances, qui s'y apparentent fortement, s'est largement développé dans le secteur des transports urbains.

Sans préjudice des modifications envisagées des textes relatifs aux transports publics d'intérêt local, l'aspect global et donc indéterminé de ce type de compensation s'oppose à l'impératif de clarté qui doit présider aux relations entre la collectivité et l'exploitant. Versées par celle-ci sans critères précis ni objectifs, ces compensations ne permettent pas d'évaluer de façon rigoureuse le coût de la politique de transport en commun. Une gestion déficitaire aux causes mal déterminées incite par ailleurs la collectivité à adopter vis-à-vis de son exploitant une attitude plus restrictive et place ce dernier dans une situation moins favorable.

Hormis le cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectant la gestion du réseau et rendant nécessaire ce type d'intervention le recours aux subventions d'équilibre constitue une mauvaise solution. D'ailleurs, la mise en place des mécanismes de compensation décrits ci-dessus devrait généralement permettre de l'éviter.

## **II-3. - LES CONTRIBUTIONS AU FINANCEMENT DE CERTAINS INVESTISSEMENTS**

Les collectivités interviennent de façon croissante dans le financement des investissements, notamment pour l'acquisition du matériel roulant. Certains réseaux, surtout ceux de taille modeste, parviennent difficilement à prélever sur leurs recettes les ressources nécessaires au financement du renouvellement et de l'extension du parc. D'autre part, les collectivités s'orientent de plus en plus vers un type de relations contractuelles avec leurs exploitants, impliquant qu'elles assument la charge des investissements du réseau. Enfin, les ressources du versement-transport, dont disposent directement les collectivités, sont susceptibles d'être affectées aux investissements spécifiques aux transports collectifs — y compris l'acquisition de matériel roulant —, ce qui renforce le rôle de celles-ci en matière d'investissement.

Cela pose en des termes nouveaux le problème de la propriété des biens financés par la collectivité et de leur sort en fin de contrat ; il fera l'objet d'une réflexion ultérieure.

## TROISIÈME PARTIE

### LA RÉMUNÉRATION DE L'EXPLOITANT

L'exploitant est rémunéré :

- soit par le *bénéfice net* de l'entreprise,
  - soit par le bénéfice pouvant résulter de l'application d'une recette *garantie* par la collectivité,
  - soit par application de *formules* déterminées contractuellement avec la collectivité.
- Le mode de rémunération fondé sur le *bénéfice net* de l'entreprise est de moins en moins fréquent. Il implique en effet, lorsque le bénéfice résulte de la seule perception des redevances tarifaires que ces tarifs puissent être fixés en fonction de l'évolution des coûts. Or la détermination des tarifs, ainsi qu'il a été dit plus haut, répond à des préoccupations allant au-delà du simple souci d'une gestion bénéficiaire ; elle est soumise à un certain nombre de contraintes imposées par l'État ou par les collectivités.
- La situation n'est pas différente si aux recettes directes s'ajoutent des compensations diverses (cf. § II-1.) ; hormis les quelques cas où le jeu des compensations entraîne le dépassement du strict équilibre dans les limites déterminées, de telles dispositions ont le plus souvent pour objet la recherche de l'équilibre du compte d'exploitation plutôt que la réalisation d'un bénéfice comptable \*.
- *La recette garantie*, quant à elle, ne trouve son application que dans des cas bien délimités (§ III-2.).
- Aussi se sont progressivement développés des modes de rémunération plus élaborés, fondés sur des *formules* déterminées contractuellement entre la collectivité et l'exploitant (§ III-1.).

#### III-1. - LES FORMULES DE RÉMUNÉRATION

Les formules de rémunération doivent reposer sur des données objectives et significatives.

Il convient donc de déterminer les différents éléments susceptibles d'être rémunérés, d'en préciser le mode de calcul, et d'en poser les modalités de révision.

##### III-1.1. LES ÉLÉMENTS DE LA RÉMUNÉRATION

L'exploitant contribue au fonctionnement et au développement du réseau à plusieurs titres.

En premier lieu, il apporte son *savoir faire* dans la gestion et le développement du réseau.

De plus lorsqu'il s'agit d'une entreprise exploitant plusieurs réseaux ou ayant plusieurs activités les *services centraux* de l'entreprise peuvent, par son intermédiaire, fournir des services spécifiquement utiles au réseau.

Enfin, l'exploitant peut effectuer sur ses fonds propres certains *apports* à l'exploitation (terrains, constructions, matériel roulant, fonds de roulement etc.) \*\*

Chacun de ces éléments justifie une rémunération, les critères retenus pour sa détermination devant être adaptés à l'objet précis que l'on entend rémunérer.

Ainsi doivent être écartés, de façon générale, ceux sur lesquels l'exploitant n'a que peu d'influence et dont l'évolution dépend essentiellement de l'action de la collectivité. Il est en effet important de discerner ce qui dans la formation des coûts dépend des différents centres de décisions, le partage des responsabilités variant sensiblement – en droit et en fait – d'un réseau à l'autre.

On évitera donc les formules retenant à titre unique ou principal :

- les recettes d'exploitation, les décisions en matière tarifaire prises par la collectivité, dans les limites fixées par le Gouvernement, échappant presque totalement à l'exploitation \*\*\*.
- les recettes d'exploitation augmentées du montant des diverses compensations versées par la collectivité ou la recette fictive qui équilibrerait les dépenses d'exploitation ; en effet, ces dépenses, comme

---

\* La rémunération de l'exploitant par le bénéfice net est d'ailleurs assortie dans de rares cas d'une garantie de résultats (pourcentage des recettes et/ou pourcentage de la valeur des immobilisations ou du matériel engagé dans l'exploitation).

\*\* On notera cependant que les formules de rémunération visées au présent paragraphe correspondent généralement à un type de relations entre l'exploitant et la collectivité impliquant la prise en charge par celle-ci de tout ou partie des investissements.

\*\*\* Le paramètre recettes d'exploitation pourra éventuellement être retenu à titre accessoire dans le calcul de la rémunération, dans le but d'inciter l'exploitant à développer la lutte contre la fraude.

les compensations, dépendent trop étroitement des décisions prises par la collectivité dans le cadre de la politique de transport qu'elle met en œuvre (cas des opérations de promotion de plus en plus fréquentes).

### III-1.2. - LES MODES DE CALCUL DES DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS DE LA RÉMUNÉRATION.

#### 1° *Les services rendus par les services centraux de l'entreprise.*

Les services centraux de l'entreprise à laquelle appartient l'exploitant fournissent, sauf exception, des services spécifiques au réseau ; il convient donc :

- de préciser les services qui sont normalement et effectivement rendus (expertises, services juridiques, comptables ou financiers, assistance technique, etc.) dont la liste peut être annexée au traité ;
- d'en fixer la valeur ;
- d'indexer le montant correspondant suivant une formule comportant un terme fixe, un indice salaire, et/ou indice prix, le poids attribué à chacun des termes dépendant de la nature des services rendus ; ce montant peut éventuellement être indexé sur un paramètre traduisant l'évolution de l'importance du réseau à condition que ce paramètre soit assorti d'un terme fixe atténuant sensiblement l'incidence de cette évolution.

Lorsque les services centraux contribuent en accord avec la collectivité à l'étude et au lancement d'une opération de promotion importante et exceptionnelle ou à la création d'un nouveau réseau, les services particuliers rendus à cette occasion peuvent être rémunérés de façon spécifique.

#### 2° *Les apports de l'exploitant*

Dans les cas peu fréquents où l'exploitant engage dans l'exploitation des terrains, constructions, matériels et outillages ou du matériel roulant (cf. note p. 22) il convient de fixer un prix de location conformément aux règles applicables en la matière.

Dans le cas où des apports (fonds de roulement, etc.) ne peuvent être rémunérés par un prix de location, il y a lieu de verser un intérêt sur la valeur qu'ils représentent.

#### 3° *Le « savoir faire » de l'exploitant*

Rémunérer le savoir faire dont fait preuve l'exploitant dans le cadre de la politique des transports arrêtée par la collectivité, en l'incitant réellement à réaliser au moindre coût les objectifs définis par elle, telle est la finalité principale d'une formule de rémunération.

Une formule paramétrique devra donc récompenser la qualité de la gestion du réseau qui s'apprécie tant à la productivité de celui-ci qu'à son efficacité, c'est-à-dire en particulier son attractivité auprès des usagers.

Il est certes difficile d'appréhender parfaitement ces données et d'en révéler la part directement imputable à l'action de l'exploitant, d'autant plus que par son pouvoir de proposition, ce dernier exerce une influence plus ou moins marquée sur les décisions de la collectivité.

Néanmoins, la variation de quelques paramètres simples permet de traduire le mieux possible, et en tenant compte notamment des éléments qui concourent à la formation des coûts, l'effort de l'exploitant dans la recherche d'une qualité de gestion conforme à l'intérêt du service public.

Peuvent être retenus à ce titre les paramètres suivants :

- 1 - le coût au kilomètre-véhicule
- 2 - le parcours moyen annuel des véhicules
- 3 - la productivité du personnel
- 4 - le nombre de voyageurs transportés

étant entendu :

- qu'aucun paramètre pris isolément n'est suffisamment significatif ; atténuer la portée d'un paramètre de base par l'introduction de correctifs s'avère indispensable ;
- que l'économie réelle d'une formule paramétrique dépend de la pondération de chacun des paramètres utilisés, celle-ci étant fonction des objectifs définis par la collectivité et du partage des responsabilités entre la collectivité et l'exploitant ;
- que le traité doit définir de façon précise les paramètres utilisés voire dans certains cas leur mode de calcul, afin qu'aucun litige ne puisse survenir lors de la détermination de leur valeur.

La rémunération du savoir faire de l'exploitant sera obtenue en appliquant la formule paramétrique choisie à un terme de base, selon des modalités définies par les parties au traité :

- soit addition au terme de base d'une « prime », calculée en multipliant le terme par la formule et avec fixation d'une limite supérieure d'évolution.
- soit multiplication du terme par la formule avec fixation de limites inférieure et supérieure de variation par rapport au terme de base.

Le montant du terme de base est fixé contractuellement par les parties, en tenant compte notamment de l'importance du réseau et est indexé sur un indice de variation des prix. Quant aux paramètres, ils n'interviennent que pour leur variation par rapport à une valeur de référence qui

peut être celle de l'exercice précédent ou de toute autre période fixée par les parties (par exemple, première année d'exécution du traité).

Il convient de préciser pour chacun des paramètres :

- les avantages
- les inconvénients
- les correctifs à apporter.

On notera au préalable que d'une manière générale les paramètres de productivité du réseau (notamment le paramètre n° 3) sont particulièrement affectés par les mesures de circulation favorables aux transports collectifs prises par la collectivité, ou, au contraire, par leur absence. Il est souhaitable en conséquence de prendre en considération ces incidences soit en les intégrant à la formule de rémunération (correctif basé sur la variation positive ou négative de la vitesse commerciale), soit lors des révisions de la formule (cf. § III-1.3.).

Quant aux paramètres se référant au nombre de voyageurs transportés, ils impliquent que ce nombre soit calculé avec des méthodes fiables, en raison du développement des titres impersonnels à parcours multiples, des cartes d'abonnement, correspondances gratuites, etc.

1 - *Le coût au kilomètre-véhicule.*

Il n'intervient que pour la différence ou le rapport entre :

- le coût kilométrique réel de l'exercice n, égal au rapport :

$$\frac{\text{Charges totales d'exploitation}}{\text{Nombres de km-véhicules totaux}}$$

- le coût kilométrique théorique obtenu par l'indexation du coût kilométrique réel de la période de référence au moyen d'une formule contractuelle d'évolution des coûts.

- avantages :

- incite à une exploitation « économique » du réseau (dans le cadre de la politique définie par la collectivité).

- inconvénients :

- peut conduire à développer l'offre de transport là où – et quand – les coûts sont les plus faibles (heures creuses, zones périphériques par exemple).

- incite à préconiser un renouvellement trop rapide du matériel roulant, afin de réduire les coûts d'entretien.

- correctifs :

- prise en considération de la variation positive ou négative du paramètre : nombre de voyageurs transportés au kilomètre-véhicule ou à la place kilomètre offerte.

- dans tous les cas, la durée d'utilisation normale du matériel roulant avant sa réforme doit être expressément prévue au traité (cf. § I-2.1. 1° d) étant entendu que le non-respect de cette clause peut donner lieu à indemnisation dans les conditions prévues par le traité.

2 - *Le parcours moyen des véhicules*

défini par le rapport :

$$\frac{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}{\text{Nombre de véhicules en parc }^*}$$

ou :

$$\left( \frac{\text{Nombre de Km-véhicules utiles}}{\text{Nombre de véhicules en parc}} \right)$$

- avantages :

- incite à une utilisation maximale du parc

- inconvénients :

- peut inciter l'exploitant à proposer une utilisation des véhicules dans des conditions ne correspondant pas à la recherche d'une meilleure efficacité du réseau (heures creuses, zones périphériques par exemple).

- incite à sous-traiter les services de renfort aux heures de pointe (ce qui n'est pas à rejeter en soi, mais peut fausser le jeu de la formule).

- correctifs :

- prise en considération de la variation positive ou négative du paramètre : nombre de voyageurs transportés au kilomètre-véhicules ou à la place kilomètre offerte.

- contrôle sur l'évolution du nombre des services sous-traités.

---

\* Peuvent ne pas être considérés comme « véhicules en parc » ceux dont la durée d'utilisation excède celle prévue au traité, de même que ceux ayant une utilisation particulière, à condition que, dans les deux cas, les kilomètres qu'ils parcourent soient exclus du numérateur.

3 - La productivité du personnel  
définie par le rapport :

$$\frac{\text{Nombre de km-véhicules totaux}}{\text{Nombre d'heures payées}^*}$$

- avantages :
- incite à une utilisation maximale du personnel, entraînant une exploitation économique du réseau.
- inconvénients :
- peut inciter l'exploitant à proposer une utilisation des véhicules dans des conditions ne correspondant pas à la recherche d'une meilleure efficacité du réseau (heures creuses, zones périphériques par exemple).
- correctifs :
- prise en considération de la variation positive ou négative du paramètre : nombre de voyageurs transportés au kilomètre-véhicule ou à la place kilomètre offerte.
- contrôle sur l'évolution du montant des travaux extérieurs, pour éviter que la formule n'incite à développer exagérément la sous-traitance.

4 - Le nombre de voyageurs transportés,

- avantages :
- incite de façon très directe à aller au devant des besoins des usagers en utilisant de façon optimale le parc, en améliorant la qualité du service, en préconisant un développement du réseau.
- inconvénients :
- privilégie la recherche d'un nombre de voyageurs maximum sans tenir compte suffisamment des coûts en résultant.
- incite à préconiser des mesures tarifaires — politique tarifaire générale et octroi de réductions à certaines catégories d'usagers — en négligeant leurs incidences financières.
- correctifs :
- prise en considération de la différence entre le coût kilométrique réel et le coût kilométrique théorique (cf. paramètre n° 1).
- prise en considération de la variation positive ou négative du paramètre : nombre de voyageurs transportés au kilomètre-véhicule ou à la place kilomètre offerte.

### III-1.3. LES MODALITÉS DE RÉVISION \*\*

Celles-ci méritent d'être prévues avec précision dans le traité.

- D'une part, la fixation, pour la rémunération des services rendus, d'un montant forfaitaire en valeur absolue, demande de prévoir une période d'essai relativement courte (de l'ordre de 3 ans) puis un réexamen périodique.

Les parties au traité examineront, à l'issue de cette période puis lors de chaque réexamen, si les services rendus ont répondu aux prévisions initiales et conviendront, s'il y a lieu, d'un nouveau montant.

- D'autre part, il arrivera souvent que l'impossibilité de prévoir avec assez d'exactitude les résultats entraînés par le jeu de la formule de rémunération conduise à prévoir une période probatoire d'une durée analogue.

A l'issue de cette période, les parties examineront si le jeu de la formule répond de façon satisfaisante à l'esprit dans lequel elle avait été conçue. Dans le cas contraire elle pourra être réajustée voire révisée, le traité déterminant les principes et les limites de cette révision.

Le traité doit, en outre, prévoir une clause de révision déterminant le seuil d'évolution en hausse ou en baisse de la rémunération hors variation monétaire dont le dépassement rendra possible à tout moment la révision de la formule \*\*\*. Cette révision devra respecter les principes et les limites évoquées plus haut.

Enfin, il sera éventuellement possible de fixer :

- un seuil intermédiaire en hausse ou en baisse à partir duquel la rémunération ne variera que dans une proportion moindre que celle résultant de l'application pure et simple de la formule ;
- ou un pourcentage maximum d'évolution de la rémunération d'une année sur l'autre (hors variation monétaire).

Il va de soi que les modalités de révision peuvent être différentes — et sans doute doivent-elles l'être — lorsque le traité a été conclu après appel à la concurrence. Il convient en effet d'éviter

---

\* En y ajoutant, en cas de sous-traitance, les heures facturées par des entreprises extérieures.

\*\* Le problème général de la durée des traités et de la périodicité de leur révision fera l'objet d'un document particulier. Le présent paragraphe sera alors susceptible d'être amendé compte tenu des précisions apportées.

\*\*\* Une telle éventualité peut résulter par exemple soit du simple jeu de la formule, soit d'une modification substantielle de la politique définie par la collectivité, ou bien encore de la survenance d'événements imprévus, etc.

qu'une révision n'aboutisse à fausser après coup les résultats de celui-ci.

La rédaction du traité tiendra donc compte de l'existence d'un appel à la concurrence. C'est ainsi par exemple que les conditions mises à la révision et les seuils prévus ci-dessus seront conçus dans un esprit plus restrictif, et que la fixation d'une période probatoire ou d'une période au cours de laquelle toute révision sera impossible, sera étudiée avec une attention particulière.

### III-2. - LA RECETTE GARANTIE

Ainsi qu'il a été dit dans la 2<sup>e</sup> partie \* la collectivité peut, en cas de développement de la consistance du réseau (notamment création ou extension de lignes), garantir à l'exploitant à titre de compensation, une recette par kilomètre parcouru.

La garantie de recette peut aussi être utilisée comme mode de rémunération. Elle trouve principalement son application :

- dans les réseaux de taille modeste,
- lors de la création d'un réseau, à titre d'expérience,
- lorsque l'exploitation d'une ligne interurbaine ou d'un tronçon de ligne, inclus dans le périmètre des transports urbains d'une agglomération, est confiée par la collectivité au transporteur interurbain.

Déterminer contractuellement ce mode de rémunération nécessite que soient fixés au départ avec le plus grand soin :

- le prix de l'unité de référence :
- prestation d'exploitation : kilomètre utile, journée véhicule, etc.
- prestation de trafic : voyageurs transportés, etc.
- la formule permettant de tenir compte de l'évolution des conditions économiques et de la productivité.

La garantie de recette présente l'avantage de la simplicité dans la mesure où un lien direct est établi entre la rémunération et l'unité de référence. Néanmoins, le caractère rigide de ce lien présente un certain nombre de risques.

Dans le cas le plus courant où la rémunération est basée sur des prestations d'exploitation, le fait que la définition de la consistance des lignes et des fréquences appartienne à la collectivité ne constitue pour elle qu'une garantie relative : la situation peut évoluer dans le sens d'un accroissement des services sous la pression des usagers, sans que le concessionnaire soit intéressé à la limitation de ces prestations : cela se situe bien dans l'hypothèse d'une politique de promotion des transports collectifs, mais peut aboutir à augmenter sensiblement la charge supportée par le budget de la collectivité \*\*.

Ce risque s'atténue sensiblement lorsque la rémunération est calculée à partir des prestations de trafic.

Il n'en demeure pas moins que l'indexation du prix des unités de référence reste toujours une question délicate.

Aussi peut-on recommander une limitation de ce mode de rémunération aux cas énumérés ci-dessus.

En tout état de cause, il est indispensable de prévoir dans le traité des modalités de révision de la clause de garantie (unité de référence et formule d'indexation) fixant à la fois :

- une périodicité : révision après un délai relativement court (2 à 3 ans).
- un seuil d'évolution maximum de la rémunération unitaire ou globale hors variation monétaire dont le dépassement rende possible la révision de la formule et permette éventuellement de réexaminer le mode de rémunération lui-même ; il peut en être de même lorsque la rémunération globale descend en deçà d'un seuil minimum.

---

\* cf. § II-1.1. - 3°

\*\* A noter que dans certains cas, la garantie de recette ne joue pas en pratique, les produits de l'exploitation permettant de ne pas y faire appel.



## **ANNEXE**

Définition des éléments servant au calcul des ratios ainsi que des paramètres pouvant entrer dans les formules de rémunération de l'exploitant.

Le traité devra définir de manière précise les éléments pris en compte ainsi que, le cas échéant, leurs modalités de mesure. Les définitions indiquées ci-dessous sont considérées comme généralement admises :

### **POPULATION LÉGALE RECENSÉE**

- *Définition 1.* Population légale relevée pour chaque commune incluse dans la zone concernée à partir du dernier recensement I.N.S.E.E.
- *Définition 2.* Chiffre du dernier recensement I.N.S.E.E. actualisé à l'année considérée.

### **PRODUIT TOTAL D'EXPLOITATION**

Somme des recettes directes tous services, des autres produits d'exploitation (publicité, messageries, recettes accessoires et produits financiers), et des compensations et subventions quelle qu'en soit la nature.

### **RECETTES D'EXPLOITATION**

Somme des recettes directes tous services, et des autres produits d'exploitation (publicité, messageries, recettes accessoires et produits financiers), à l'exclusion des compensations et subventions.

### **PARTICIPATION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ \***

Total :

- de la compensation des charges extracommerciales (cf. § II-1. : charges résultant d'obligations de services publics, charges résultant d'une baisse de la vitesse commerciale).
- des contributions au financement de certains investissements (cf. § II-3.)
- des charges financières (intérêt des emprunts) assumés directement par la collectivité.
- des subventions d'équilibre (cf § II-2.)
- des avances remboursables (le cas échéant).

### **CHARGES TOTALES D'EXPLOITATION**

Total des charges du compte de gestion du réseau (non compris le solde créditeur le cas échéant) à l'exclusion évidemment des charges de capital (dividende et impôts sur les sociétés) et des frais supportés normalement par la société exploitante en tant que telle.

### **VÉHICULES EN PARC**

Nombre de véhicules normalement utilisables à l'exclusion des véhicules réformés ou en instance de réforme utilisés exceptionnellement \*\*

Le parc de l'année n est

- soit la moyenne du parc au 31/12 de l'année (n-1) et au 31/12 de l'année n.
- soit la moyenne des 12 effectifs voitures mensuels.

---

\* Étant entendu que si la collectivité demande à son exploitant d'assurer des services spéciaux ou occasionnels urbains (tels que transports scolaires ou périscolaires), elle devra en acquitter le prix de façon distincte, ce dernier constituant une recette d'exploitation du réseau.

\*\* Sous réserve de l'éventualité introduite par la note \* de la page 22 du rapport.

## **KILOMÈTRES VÉHICULES TOTAUX**

Total des kilomètres parcourus dans l'année par les véhicules des services réguliers ordinaires et des services spéciaux et occasionnels urbains (y compris haut-le-pied).

Les kilomètres résiduels (essais, écoles, dépannage, etc..) ne sont pas pris en compte.

Dans le cas où on se référerait à la notion plus précise de véhicules-kilomètres utiles, ces derniers seront calculés en retranchant des kilomètres totaux des services réguliers, les kilomètres dits haut-le-pied parcourus pour amener les voitures de dépôt au terminus et vice-versa.

Pour les services spéciaux et occasionnels, les véhicules-kilomètres utiles se confondent avec les kilomètres totaux.

## **PLACES KILOMÈTRES OFFERTES**

- pour une voiture : produit de la capacité « Mines » par le nombre de kilomètres parcourus dans l'année.
- pour le réseau (ou le service considéré) : total des PKO de toutes les voitures ayant circulé dans l'année sur le réseau (ou sur le service considéré).

## **VOYAGEURS TOUS SERVICES**

Total des voyageurs des services réguliers ordinaires et des services spéciaux et occasionnels urbains.

Le traité doit prévoir, le cas échéant, les modalités de décompte des voyageurs utilisant des titres à parcours multiples (y compris les billets de correspondances, les billets par tranche horaire, etc.).

## **AGENTS ROULANTS**

Conducteur, receveur (le cas échéant) et conducteur-receveur. Seront inclus, le cas échéant, les agents assurant partiellement des tâches de conduite, au prorata du temps qu'il y consacrent.

## **HEURES PAYÉES**

Heures correspondant au temps de travail rémunéré, y compris les majorations diverses, telles que repos compensateurs.

## **VITESSE COMMERCIALE**

Quotient du nombre de véhicules-kilomètres utiles parcourus par le nombre d'heures en temps réel strictement associées à leur exécution (heures utiles).

Les heures utiles comprennent les battements de régulation aux terminus limités éventuellement à une valeur convenue suivant les lignes (par exemple 3 mn ou 5 % du temps total alloué, etc.).

# **LA COLLABORATION ENTRE SERVICES DE TRANSPORTS URBAINS ET INTERURBAINS**

(Rapport approuvé par le Comité des Déplacements en Milieu Urbain  
au cours de sa réunion du 2 juin 1976).

# **SOMMAIRE**

## **I<sup>re</sup> PARTIE - OBSERVATIONS PRÉALABLES**

## **II<sup>e</sup> PARTIE - LES CONDITIONS D'UNE CONCERTATION RÉELLE**

**II-1. - LA CONSULTATION DU COMITÉ TECHNIQUE DÉPARTEMENTAL DES TRANSPORTS.**

**II-2. - LA CONSULTATION DES TRANSPORTEURS INTERURBAINS.**

## **III<sup>e</sup> PARTIE - LES MODALITÉS DE COLLABORATION**

**III-1. - L'HARMONISATION DES SERVICES ET LA RÉMUNÉRATION DE L'EXPLOITANT INTERURBAIN.**

II-1.1. - L'objectif recherché : l'harmonisation des services.

III-1.2. - Le mode de rémunération de l'exploitant.

**III-2. - CONSTATATION JURIDIQUE DE L'ACCORD : LA NATURE DU CONTRAT.**

**NOTE COMPLÉMENTAIRE : la création d'un réseau urbain**

**ANNEXE.**

La réglementation actuelle \* en matière d'organisation des transports urbains repose sur 3 éléments fondamentaux :

- l'existence d'une autorité organisatrice, commune ou établissement public intercommunal compétent en matière de transports ;
- la délimitation d'une zone de compétence géographique : le périmètre des transports urbains ;
- à l'intérieur de cette zone, l'organisation des transports collectifs et dans ce cadre l'harmonisation des services urbains et interurbains.

L'étude de ce dernier point fait l'objet du présent document. En effet, un nombre croissant de collectivités locales se regroupent au sein d'établissements publics compétents en matière de transports, afin de mettre en œuvre, à l'intérieur d'un périmètre des transports urbains étendu aux limites de l'agglomération des politiques de transport en commun adaptées \*\*. La réorganisation des transports collectifs qui en découle, principalement celle des dessertes suburbaines incluses totalement ou partiellement dans le nouveau périmètre, affecte directement les exploitants interurbains les assurant. De la même façon, la création d'un réseau urbain là où n'existaient que des services interurbains affecte-t-elle les exploitants de ces services \*\*\*.

Conformément à l'esprit de la réglementation en vigueur, il est souhaitable que s'instaure, lorsque la réorganisation des transports collectifs d'une agglomération a une incidence sur les services assurés par des transporteurs interurbains, une collaboration avec ces derniers.

Cette collaboration est justifiée à plusieurs titres. Juridiquement, l'exploitant de services interurbains inscrit au plan de transport départemental bénéficie de prérogatives attachées à cette inscription. Économiquement, l'autorité organisatrice doit rechercher dans l'organisation des dessertes de l'agglomération les solutions les moins coûteuses pour la collectivité : sans préjuger des cas d'espèce, cette recherche conduit à étudier la possibilité d'une utilisation des services interurbains existants. Enfin, il importe de veiller au maintien de liaisons entre l'agglomération et son arrière pays rural ; or la survie des lignes rurales dépend souvent des tronçons situés en zone suburbaine \*\*\*\*.

Le principe de collaboration ainsi posé conduit à déconseiller, sauf exception, des solutions extrêmes telles que :

- le rachat des lignes interurbaines par l'autorité organisatrice, solution simple et radicale mais souvent coûteuse ;
- l'interdiction de trafic local au transporteur interurbain, l'autorité organisatrice devant alors indemniser l'exploitant du préjudice subi (décret du 14 novembre 1949 - Art. 10) ;
- les solutions conflictuelles : les services concernés sont confiés par l'autorité organisatrice à son transporteur urbain, sans interdiction de trafic local, créant ainsi une concurrence dommageable susceptible de nuire en définitive à l'intérêt des usagers.

Nécessaire, l'organisation d'une coopération entre les transporteurs urbains et les transporteurs interurbains n'en est pas moins délicate. Elle implique que soient mises en place les conditions d'une concertation réelle (§ II), et que soient précisées les modalités pratiques de collaboration (§ III).

En raison de la diversité des situations susceptibles d'être envisagées, il convient, avant d'étudier ces deux points, de faire quelques observations préalables (§ I).

---

\* Décret du 14 novembre 1949 - article 4 - 4° - Circulaire du 7 octobre 1974 - Textes joints en annexe.

\*\* Le problème du rôle que peuvent jouer en zone urbaine et suburbaine les services S.N.C.F., et de l'harmonisation de ceux-ci avec les services urbains, n'est pas traité dans le présent rapport. Des conventions-types entre les collectivités locales et la S.N.C.F. sont par ailleurs en cours d'élaboration.

Quant aux services ferroviaires exploités sous le régime des C.S.I.G., voire des V.F.I.L., c'est par accord entre la collectivité responsable de ces services et l'autorité organisatrice des transports urbains que leur rôle éventuel au niveau de l'agglomération peut être précisé.

\*\*\* Les incidences de la création d'un réseau urbain à l'intérieur d'un périmètre nouvellement défini sur les services interurbains existants, appellent des solutions très semblables à celles applicables en cas de réorganisation de dessertes à la suite d'une extension du périmètre. Elles feront l'objet pour ce qu'elles ont de spécifique, d'une note complémentaire.

\*\*\*\* S'il est de l'intérêt d'une agglomération d'assurer des liaisons convenables avec l'arrière pays, il incombe également au département, voire dans l'avenir à l'établissement public régional, d'assumer ses responsabilités en la matière.

## I<sup>re</sup> PARTIE - OBSERVATIONS PRÉALABLES

Le problème de la collaboration avec les transporteurs interurbains se pose de façon différente selon le contexte local dans lequel il s'inscrit. Celui-ci est en effet variable, et dépend principalement :

- de la nature des relations établies entre l'autorité organisatrice et le transporteur urbain, et du partage des responsabilités qui en découle ;
- de la situation géographique des dessertes sujettes à réorganisation (périphériques ou non, isolées ou formant un ensemble homogène, complémentaires ou géographiquement indépendantes du réseau urbain existant, etc.) ;
- du nombre, de l'importance et de l'organisation des transporteurs interurbains concernés.

Il est clair que des caractéristiques de chacun de ces éléments au plan local, et de leur combinaison, dépendront les modalités concrètes de collaboration avec les exploitants interurbains et les solutions apportées.

Néanmoins, malgré cette diversité, ces solutions devront tenir compte des impératifs suivants :

- quelle que soit la nature des relations entre l'autorité organisatrice et le transporteur urbain, c'est à l'autorité organisatrice qu'il incombe de définir la politique globale des transports (dans le cadre plus large de sa politique d'aménagement urbain). Elle ne peut, par conséquent, se désintéresser de l'organisation de la desserte de l'agglomération, y compris dans sa périphérie ;
- quelle que soit la situation géographique des dessertes, l'usager est en droit d'attendre une bonne accessibilité aux équipements et aux centres d'activités de l'agglomération à des conditions de coût non discriminatoires.

Quant aux transporteurs interurbains, il paraît souhaitable qu'ils se regroupent sous une forme juridique appropriée (Société commerciale, Groupement d'intérêt économique etc.) de sorte que l'autorité organisatrice ait un interlocuteur unique, une telle solution ne pouvant que faciliter le dialogue nécessaire.

Ainsi, si la variété des situations locales empêche de dresser un inventaire exhaustif des solutions susceptibles d'être élaborées en la matière, elle incite par là même à déterminer de façon précise le cadre à l'intérieur duquel ces solutions devront s'inscrire.

## II<sup>e</sup> PARTIE - LES CONDITIONS D'UNE CONCERTATION RÉELLE

Cette concertation s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 4 - 4<sup>o</sup> du décret du 14 novembre 1949 qui prévoit :

- la consultation du Comité Technique Départemental des Transports
- la consultation des exploitants interurbains.

### II-1. - LA CONSULTATION DU COMITÉ TECHNIQUE DÉPARTEMENTAL DES TRANSPORTS (C.T.D.T.)

Elle intervient à l'occasion de la création ou de l'extension du périmètre des transports urbains, après que celui-ci a été homologué par le Préfet \*.

Organisme consultatif pour la coordination des transports, le C.T.D.T. procède à une approche globale : il émet un avis à la fois sur le projet d'organisation des transports collectifs présenté par l'autorité organisatrice et sur l'harmonisation des services urbains et interurbains à l'intérieur du périmètre.

Il importe qu'à l'occasion de cet examen soient prévues les modalités selon lesquelles s'organisera au plan local la concertation avec les transporteurs interurbains.

---

\* Rappel : les limites du périmètre des transports urbains sont de droit celles de l'autorité organisatrice lorsqu'il s'agit d'une commune ou d'un établissement public intercommunal compétent en matière de transport.

Le décret de 1949 prévoit également la possibilité pour des communes « ayant décidé d'organiser un service de transports collectifs » de se regrouper de façon informelle (art. 4 - 4<sup>o</sup> c). Dans ce cas, « la création et les délimitations du périmètre des transports urbains sont fixées par le Préfet » après avis du C.T.D.T.

Il est nécessaire, dans cette hypothèse, que les délibérations des communes sollicitant la création ou la modification du périmètre désignent expressément l'autorité organisatrice (généralement la commune principale ou l'établissement public regroupant les communes les plus importantes).

Il convient de rappeler que le versement-transport peut être institué par une commune, une communauté urbaine, un district ou un syndicat de collectivités locales. Lorsque le périmètre des transports urbains est défini suivant l'article 4-4<sup>o</sup> c) du décret du 14 novembre 1949, il n'y a pas identité entre ce périmètre et la zone d'institution du versement transport.

Dans la mesure où le projet initial de réorganisation présenté au C.T.D.T. est souvent imprécis, ou dans les cas complexes, le C.T.D.T. peut en outre poser le principe d'un réexamen de la situation d'ensemble après un certain délai ou dès lors que des modifications importantes sont apportées aux éléments pris en considération lors de sa première consultation.

Le C.T.D.T. pourrait également être saisi en vue d'un tel réexamen dans le cas où, au niveau local, les discussions entre les parties intéressées sur la réorganisation des services (cf. paragraphe suivant) n'auraient pu aboutir faute d'accord entre ces parties \*.

## **II-2. - LA CONSULTATION DES TRANSPORTEURS INTERURBAINS**

Lors de la mise en place, souvent progressive, de la nouvelle organisation des transports collectifs, les transporteurs interurbains doivent obligatoirement être consultés par l'autorité organisatrice, dès lors qu'est envisagée une modification des conditions d'exploitation des relations qu'ils assurent à l'intérieur du périmètre des transports urbains \*\*. Il est également nécessaire qu'ils puissent s'exprimer lorsqu'une mesure prise par l'autorité organisatrice a des répercussions imprévues sur ces conditions d'exploitation.

Il semble opportun que ces consultations s'effectuent dans le cadre plus large d'une instance de concertation créée à cet effet. Regroupant l'autorité organisatrice, les transporteurs urbains et interurbains concernés, ainsi que la Direction Départementale de l'Équipement, une telle instance permet d'associer l'ensemble des parties intéressées à la réorganisation des dessertes.

Elle aura pour objet, sous la responsabilité de l'autorité organisatrice et dans le cadre de la politique des transports définie par elle :

- de permettre l'examen concerté des modalités techniques selon lesquelles seront organisées les dessertes concernées \*\*\*.
- de proposer et d'examiner les conditions selon lesquelles pourront être effectuées les dessertes affectées par la réorganisation, c'est-à-dire les modalités pratiques selon lesquelles se réalisera la collaboration avec les exploitants interurbains.

## **III<sup>re</sup> PARTIE - LES MODALITES DE COLLABORATION**

La mise au point de ces modalités doit répondre à un objectif précis : sous réserve des observations indiquées ci-dessous, l'usager devrait bénéficier d'un traitement égal sur l'ensemble des services de transports collectifs à l'intérieur d'une même agglomération, quel qu'en soit l'exploitant.

Il convient donc :

- d'assurer une harmonisation des services et, compte tenu des sujétions ainsi imposées, de rémunérer équitablement l'exploitant interurbain ;
- de constater juridiquement l'accord intervenu pour l'exploitation des dessertes.

### **III-1. - L'HARMONISATION DES SERVICES ET LA REMUNERATION DE L'EXPLOITANT INTERURBAIN**

#### **III-1.1. L'OBJECTIF RECHERCHÉ : L'HARMONISATION DES SERVICES**

Il importe au premier chef qu'à service rendu équivalent, le coût pour l'usager soit identique et que soit donc réalisée une parfaite identité tarifaire entre les différents services de transports collectifs desservant l'agglomération. Cette identité concerne le niveau et la structure des tarifs, les différentes modalités d'abonnement, les réductions diverses accordées à certaines catégories d'usa-

---

\* Il convient de noter que les règles de saisine du C.T.D.T. (cf. arrêté du 26 janvier 1968) ne prévoient pas l'intervention d'une autorité organisatrice (commune ou établissement public compétent en matière de transports collectifs). Celle-ci devra donc, le cas échéant, s'adresser au Président du C.T.D.T. pour qu'il le saisisse du problème soulevé.

\*\* Il en est de même pour la S.N.C.F. si certaines des relations qu'elle assure se trouvent concernées.

\*\*\* On peut citer à titre d'exemple les modalités suivantes :

- maintien du service interurbain existant sous réserve de certaines modifications dans sa consistance — fréquences, horaires et plus généralement harmonisation avec le réseau urbain,
- substitution du réseau urbain au service existant en échange de compensations - notamment échange de services,
- complémentarité sur la même ligne du service existant et du réseau urbain, l'itinéraire suivi étant le cas échéant partiellement différent,
- etc.

gers. Elle rend souhaitable la mise en place d'une billetterie uniforme.

De même est-il nécessaire d'assurer aux usagers, par des horaires appropriés, des correspondances satisfaisantes avec les autres dessertes de l'agglomération.

Enfin, il paraît souhaitable d'harmoniser, dans toute la mesure du possible, la qualité des services, étant entendu que les fréquences ne peuvent être identiques en zone centrale et en zone périphérique.

### III-1.2. LE MODE DE RÉMUNÉRATION DE L'EXPLOITANT

Le choix du mode de rémunération de l'exploitant dépend en grande partie de l'ampleur des modifications apportées à la consistance des services assurés par celui-ci.

1° *Lorsque ces modifications sont mineures*, l'exploitant peut continuer de se rémunérer au moyen des redevances perçues sur les usagers.

Du fait de l'harmonisation des tarifs avec ceux du réseau urbain, le contrat doit prévoir les compensations appropriées pour couvrir les pertes de recettes résultant :

- de la politique tarifaire pratiquée
- des réductions accordées à certaines catégories d'usagers\*.

2° *Lorsque la consistance du service est sensiblement modifiée*, l'octroi d'une recette garantie \*\* semble mieux adaptée (celle-ci étant généralement indexée sur des indices tels que : coût de la main-d'œuvre, du matériel, du carburant, etc.).

Le coût d'une desserte exploitée par un transporteur interurbain ne saurait être supérieur, pour la collectivité, au coût de la même desserte exploitée par le réseau urbain. Il convient donc pour les parties :

- de déterminer le coût réel de la desserte pour l'exploitant interurbain ;
- de le comparer au coût d'exploitation pour le réseau urbain d'une desserte identique,
- au coût de l'extension du réseau urbain sur la desserte concernée (à condition d'exploitation identique) ou au coût moyen de l'extension du réseau urbain (coût marginal moyen).

Cette recherche implique une communication mutuelle, par les parties intéressées, des informations comptables (compte d'exploitation de la ligne interurbaine et du réseau urbain, données analytiques et statistiques).

Peut être utilisée avec profit l'étude relative au calcul des coûts d'exploitation d'un réseau d'autobus publiée dans le « guide des études de restructuration des réseaux de transport collectif » \*\*\*, sous réserve de l'adapter aux conditions locales.

Quel que soit le mode de rémunération adopté, l'incertitude pesant sur l'évolution tant des compensations accordées que de la rémunération obtenue par application d'une recette garantie et de sa formule d'indexation impose de prévoir une clause de révision susceptible de jouer à échéance relativement brève (fixation d'un seuil d'évolution hors variation monétaire et/ ou d'une périodicité).

### III-2. - CONSTATATION JURIDIQUE DE L'ACCORD : LA NATURE DU CONTRAT

Celle-ci pourra être différente selon l'importance et la nature même des dessertes concernées.

Des deux catégories de contrats possibles :

- l'autorité organisatrice traite directement avec les exploitants interurbains ou un regroupement de ceux-ci (contrat administratif) ;
  - l'autorité organisatrice garde comme interlocuteur unique son transporteur urbain qui sous-traite l'exploitation des dessertes (contrat de droit privé),
- il apparaît que la première est plus appropriée lorsque les dessertes couvrent une zone homogène importante (par exemple l'ensemble de la périphérie), la seconde pouvant être envisagée pour des dessertes isolées et de faible importance.

Cependant, la responsabilité que l'autorité organisatrice assume dans l'organisation des transports collectifs de l'agglomération, ne peut s'accommoder d'une indifférence totale de sa part, même lorsqu'il s'agit de dessertes très secondaires.

Aussi convient-il d'envisager des solutions intermédiaires impliquant dans la plupart des cas une participation minimum de l'autorité organisatrice au contrat.

\* Le versement transport peut intervenir, le cas échéant, pour compenser les réductions accordées aux salariés.

\*\* cf « Rapport relatif au contenu économique et financier des traités conclus entre les collectivités locales et les exploitants de services de transports urbains » - § III - 2.

\*\*\* Références : - « Guide de restructuration des réseaux de T.C. » D.T.T. - C.E.T.E. de ROUEN - Annexe n° 3 - Calcul des coûts d'exploitation d'un réseau d'autobus - doc. cdmu/GO - 12-bis.

A noter que les coûts pris en compte dans cette étude ont été établis à partir de données concernant des réseaux d'agglomérations de plus de 100 000 habitants.



On peut citer à titre d'exemple les formules suivantes :

- un même contrat lie :
  - la collectivité qui confie l'exploitation de la desserte au transporteur urbain ;
  - le transporteur urbain qui confie l'exécution du service à l'exploitant interurbain ;
  - l'exploitant interurbain qui assure le service.

Un avenant au traité conclu entre l'autorité organisatrice et le transporteur urbain intervient parallèlement.

- l'autorité organisatrice traite directement avec l'exploitant interurbain, le contrat prévoyant explicitement l'intervention du transporteur urbain au niveau de la coordination technique des services et du contrôle.

Un avenant au traité conclu entre l'autorité organisatrice et le transporteur urbain prévoit cette « stipulation pour autrui », à moins qu'une clause générale en ce sens ne figure au traité initial.

## **NOTE COMPLÉMENTAIRE :** **LA CRÉATION D'UN RÉSEAU URBAIN**

La création d'un réseau urbain à l'intérieur d'un périmètre des transports urbains nouvellement défini ne pose pas de problèmes fondamentalement différents quant à ses incidences sur les exploitants de services interurbains existants.

Trois cas doivent être distingués :

1 - *Le réseau urbain est confié au seul transporteur interurbain existant* — ou à un groupement des transporteurs interurbains (société commerciale ou groupement d'intérêt économique) — exerçant leur activité dans la zone concernée.

On notera cependant :

- qu'un réseau urbain devient rapidement une entité spécifique, requérant un matériel adapté ;  
- qu'une attention particulière doit être portée au problème de l'homogénéité du réseau lorsque celui-ci est confié à un groupement d'exploitants interurbains.

2 - *Le réseau urbain est confié à l'un des transporteurs interurbains existants.*

La concertation et la collaboration avec les autres transporteurs interurbains est à envisager de la même façon que dans le cas d'une réorganisation des dessertes à la suite d'une extension du périmètre des transports urbains.

3 - *Le réseau urbain est confié à un transporteur urbain.*

Même observation qu'au paragraphe 2.

Cependant, cette solution n'est valable qu'à la condition que le réseau à mettre en place ait une consistance qui permette d'assurer à un coût raisonnable une exploitation autonome, comportant notamment l'utilisation rationnelle d'installations suffisantes (garages, ateliers...) et la présence d'un personnel qualifié.

# ANNEXE

## I - Décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 - Article 4 - 4°

## II - Circulaire n° 74-162 du 7 octobre 1974 relative aux périmètres des transports urbains.

### DÉCRET N° 49-1473 DU 14 NOVEMBRE 1949

#### ARTICLE 4 - 4°

4° Le périmètre des transports urbains englobe :

- a) Soit le territoire d'une commune ;
- b) Soit le ressort territorial d'un établissement public intercommunal ayant reçu mission d'organiser les transports en commun ;
- c) Soit le territoire de plusieurs communes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports collectifs.

Lorsqu'il s'agit d'une commune ou d'un établissement public intercommunal ayant reçu mission d'organiser les transports en commun, les limites du périmètre des transports urbains sont de droit celles de la commune ou de l'établissement public. Dans ce cas, le préfet, sur demande du maire ou du président de l'établissement public, habilités à cet effet, homologue la création de ce périmètre et consulte le comité technique départemental des transports sur les conditions de l'organisation des transports collectifs à l'intérieur du périmètre et sur l'harmonisation des services urbains et interurbains à l'intérieur du périmètre.

Dans ce cas visé au c) ci-dessus, la création et les délimitations du périmètre des transports urbains sont fixées par le préfet sur demande des maires de l'ensemble des communes concernées et après avis du comité technique départemental des transports ; si le périmètre des transports urbains intéresse plusieurs départements, la décision est prise par arrêté conjoint des préfets de ces départements sur demande des maires de l'ensemble des communes concernées, habilités à cet effet, et après avis d'une commission mixte constituée par les comités techniques départementaux des transports intéressés ; lorsqu'il y a désaccord sur la délimitation du périmètre entre les maires des communes concernées, la décision est prise par le ministre chargé des transports après consultation du ministre de l'intérieur.

En cas de création de nouveaux périmètres ou d'extension des périmètres existants, l'organisateur des transports urbains consulte en priorité les exploitants des services interurbains partiellement ou totalement inclus dans ces nouvelles limites lorsqu'il y a lieu de modifier les conditions d'exploitation des relations qu'ils assurent à l'intérieur du nouveau périmètre ou des extensions du périmètre ancien.

A défaut d'accord entre l'organisateur et les exploitants, le trafic local peut être interdit à tous les services routiers autres que les services urbains. Cette interdiction ne peut intervenir qu'après consultation du comité technique départemental des transports, la décision pouvant toutefois être prise si le comité n'a pas présenté d'observation dans le délai de deux mois à compter du jour où il a été saisi.

L'interdiction est prononcée par l'autorité compétente. Elle peut être mise en application, sauf opposition du préfet, dans un délai de trente jours suivants sa notification à la sous-préfecture et à la préfecture, compte tenu des dispositions de l'article 10 ci-après.

L'interdiction de trafic local est l'interdiction faite à un service routier de prendre et de laisser un même voyageur à l'intérieur du périmètre des transports urbains.

# **CIRCULAIRE**

## **relative aux périmètres des transports urbains**

**n° 74-162 du 7 octobre 1974**

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX TRANSPORTS

à

Monsieur le PRÉFET de la Région Parisienne

Président du Syndicat des Transports Parisiens

Président du Comité Technique Interdépartemental des Transports

Messieurs les PRÉFETS

Présidents des Comités Techniques

Départementaux des Transports

Messieurs les DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX

de l'Équipement (pour information)

Messieurs les PRÉFETS de Région.

Messieurs les CHEFS des Services

Régionaux de l'Équipement (pour information).

REF. : Décret n° 73-1222 du 21 décembre 1973, modifiant le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires en routiers (Journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 1974).

Le Décret du 21 décembre 1973 marque l'étape finale des mesures de déconcentration sur ce point : dans un premier temps, par Décret du 22 novembre 1971 et circulaire 72.02 du 5 janvier 1972, le pouvoir pour le Préfet de créer ou de modifier le périmètre urbain avait été limité au cas où l'accord des maires et du Comité Technique Départemental était obtenu. Désormais, réserve faite du cas exceptionnel où l'opposition d'une des communes concernées nécessite l'intervention ministérielle, le périmètre urbain est défini par arrêté préfectoral. Cette nouvelle étape doit permettre la mise en œuvre de la coopération indispensable des entreprises de transport urbain et interurbain à une desserte de qualité des agglomérations, au moindre coût collectif. Une telle politique, qui a reçu l'accord des organisations professionnelles au niveau national ne peut bien entendu être conduite avec efficacité que par les autorités locales. Certaines orientations et modalités sont suggérées en ce sens.

### **I - DÉLIMITATION ET CRÉATION DES PÉRIMÈTRES DES TRANSPORTS URBAINS**

L'ancienne dénomination de périmètre urbain a été précisée pour éviter toute confusion avec les autres périmètres en usage, dans le domaine de l'urbanisme notamment.

Selon le nouveau décret (article 4-4°) le périmètre des transports urbains s'identifie désormais, non plus avec celui d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains.

Il y a là une mesure de simplification, en même temps qu'un progrès, dans le sens de l'autorité unique, recommandée par le VI<sup>e</sup> Plan : sur le même territoire, les autorités locales organisent les transports et exercent les pouvoirs de police.

Les autorités administratives responsables des transports urbains sont les suivantes :

- la Commune ou la Communauté urbaine, compétentes de droit conformément au Code Communal et à la Loi du 31 décembre 1966,
- Le District ou le Syndicat de Collectivités locales, lorsque cette compétence leur a été donnée par l'acte institutif ou par un vote du Conseil d'Administration.

Selon l'article 4-4° c du décret, un périmètre des transports urbains peut aussi être créé lorsque des communes non regroupées statutairement sous l'une des formes précitées, souhaitent néanmoins participer conjointement à l'organisation d'un service de transports collectifs. Cette décision peut résulter, soit de délibérations explicites des conseils municipaux, soit de dispositions du contrat d'exploitation relatives par exemple à leur association à l'exercice du pouvoir concédant et au partage des charges financières. En ce cas, le périmètre des transports urbains inclut le territoire de chacune des communes participantes.

Lorsque la création ou la modification d'un périmètre urbain est envisagée, les collectivités adressent au Préfet, avec le plan du périmètre, un dossier exposant ou rappelant l'organisation et la

consistance actuelles des transports urbains et interurbains dans la zone considérée, et s'il y a lieu les modifications envisagées. Leurs conséquences sur les transports interurbains seront explicitées.

Si le groupement de communes a explicitement et organiquement vocation à l'organisation des transports urbains — c'est le cas d'une communauté urbaine — ou lorsqu'ils se sont donné cette compétence — des districts urbains et des syndicats —, le Préfet homologue le périmètre : il délimite ainsi officiellement la zone où, dans le cadre des règlements en vigueur, le pouvoir d'organisation n'appartient qu'aux collectivités locales, puis consulte le C.T.D.T.

S'il s'agit seulement d'une coopération intercommunale pour une organisation commune des transports le Préfet consulte au préalable le C.T.D.T. puis approuve s'il y a lieu la création du périmètre.

L'objet de ces consultations est essentiellement, au vu d'un projet précis des transports urbains, de les harmoniser avec les transports interurbains et d'organiser leur coopération, dans l'intérêt des usagers et au moindre coût collectif.

Lorsque le périmètre concerne des communes de plusieurs départements, une commission mixte est alors créée conformément aux dispositions de l'arrêté du 26 janvier 1968.

L'homologation ou la création, selon le cas, de tels périmètres est de la compétence conjointe des préfets concernés.

Enfin, en cas de désaccord entre les maires, le périmètre est délimité par arrêté du ministre chargé des transports après avis du ministère de l'intérieur.

A cet effet, les dossiers transmis à l'Administration centrale devront comporter :

- les demandes, avis, et oppositions des maires intéressés,
- l'avis du C.T.D.T. ou de la commission mixte,
- un rapport du (ou des) Directeur départemental de l'Équipement,
- l'avis du (ou des) Préfet.

## **II - HARMONISATION ET COOPÉRATION DES SERVICES URBAINS ET INTERURBAINS**

Lorsque le C.T.D.T. est consulté, sur la création ou l'extension du périmètre, le rapport qui lui est soumis analyse la situation de l'ensemble des transports de l'agglomération, leur adéquation aux besoins, la coexistence des réseaux urbains et interurbains ou suburbains et propose, éventuellement des solutions concernant la réorganisation des réseaux et l'association, sous diverses modalités, des transporteurs interurbains à cette organisation. Les communes et établissements publics organisateurs peuvent ainsi opérer des choix et prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Lorsque ces décisions conduisent à des modifications des conditions d'exploitation des services assurés par les transporteurs interurbains ou à la création de dessertes concurrentes, que ce soit pour organiser un réseau urbain ou ultérieurement pour en restructurer les services, l'organisateur consulte en priorité les exploitants de ces services sur les conditions dans lesquelles ils peuvent procéder aux adaptations voulues.

Si ces conditions ne peuvent être acceptées, l'autorité responsable organise, à l'intérieur du périmètre, le réseau urbain au mieux des intérêts de la collectivité, en attribuant les services modifiés ou créés aux transporteurs urbains voire même, si nécessaire, en décidant une interdiction de trafic local.

Il conviendra cependant dans toute la mesure du possible que les collectivités suscitent de préférence à des solutions extrêmes une collaboration entre les différents transporteurs, en recherchant notamment des solutions telles que :

- l'affrètement de transporteur interurbains par le transporteur urbain.
- la sous-traitance de services urbains à des transporteurs interurbains.
- la prise en location par le transporteur urbain de cars appartenant aux transporteurs interurbains.
- la concession de la desserte de certaines zones aux transporteurs interurbains par contrat administratif.

## **III - L'INTERDICTION DE TRAFIC LOCAL**

Cette interdiction est définie comme celle faite à un service routier interurbain de prendre et de laisser un même voyageur sur une ou plusieurs sections de lignes comprises à l'intérieur du périmètre.

Cette mesure peut s'avérer nécessaire à défaut d'accord avec les entreprises de transports interurbains, qu'il s'agisse d'un périmètre urbain existant, à étendre ou à créer.

L'autorité responsable de l'organisation des transports (le maire de la commune, le Président de l'établissement public intercommunal) peut interdire le trafic local.

Lorsque les communes ne sont pas regroupées administrativement, l'interdiction de trafic local est prononcée par le Préfet, à la demande de l'ensemble des maires concernés.

Le C.T.D.T. doit être consulté, préalablement à toute décision, dès que l'organisateur des transports urbains fait connaître son intention d'interdire un trafic local aux services routiers autres que les services urbains. L'avis émis par le C.T.D.T. peut être soit favorable à l'interdiction, soit défavorable, éventuellement assorti de propositions de compromis entre l'organisateur et les exploitants de transports interurbains.

L'avis du C.T.D.T. est obligatoirement requis mais ne s'impose pas à l'autorité chargée de prendre la décision d'interdiction de trafic local.

A compter du jour où il est saisi, le C.T.D.T. dispose de 2 mois pour faire connaître ses observations. Passé ce délai, que le C.T.D.T. se soit réuni ou non, la décision peut être prise.

Lorsqu'une décision est prise par le maire ou le président de l'établissement public, elle doit être notifiée à la préfecture ou à la sous-préfecture.

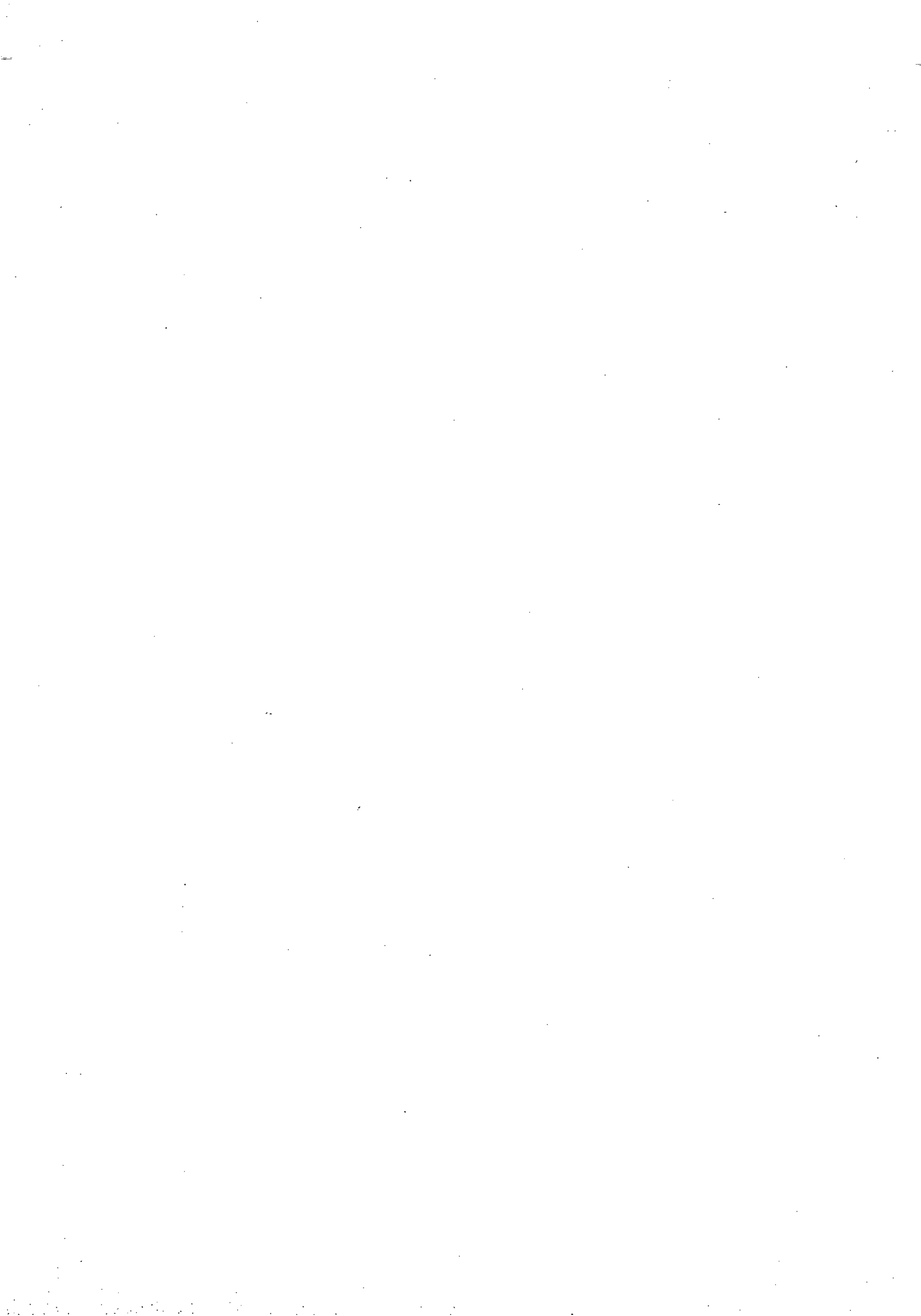
Le Préfet dispose d'un délai de 30 jours pour s'y opposer. S'il n'émet aucune opposition dans ce délai, la décision est applicable. Elle donne lieu à l'attribution au transporteur routier concerné d'une compensation sous forme de services sensiblement équivalents ou d'une indemnité compensatrice du dommage subi dans les conditions prévues par l'article 10 du décret du 14 novembre 1949.

Les circulaires n° 72-02 du 5 janvier 1972 et 74-89 du 17 mai 1974 sont abrogées pour ce qui concerne les périmètres des transports urbains.

Il me sera rendu compte sur le présent timbre, des difficultés éventuellement rencontrées pour l'application de la présente circulaire.

Cl. Collet

Pour le Secrétaire d'État et par délégation  
Le Directeur des Transports Terrestres,



**LA DURÉE, LA RÉVISION  
ET LA FIN DES TRAITÉS  
conclus entre  
les collectivités locales  
et les exploitants de services  
de transports urbains**

(Rapport approuvé par le Comité des Déplacements en Milieu Urbain  
au cours de sa réunion du 20 octobre 1977)

# **SOMMAIRE**

## **I<sup>re</sup> PARTIE - LA DUREE ET LA REVISION DES TRAITES**

### **I-1. - LA DUREE DES TRAITES**

- I-1.1. - Cas où la majeure partie des dépenses d'investissement est prise en charge par l'autorité organisatrice
- I-1.2. - Cas où la majeure partie des dépenses d'investissement est prise en charge par l'exploitant

### **I-2. - LA REVISION DES TRAITES**

- I-2.1. - Règles particulières applicables aux contrats administratifs
- I-2.2. - Les modalités de révision des traités

## **II<sup>e</sup> PARTIE - LA FIN DES TRAITES ET SES CONSEQUENCES**

### **II-1. - LA FIN DES TRAITES : CONDITIONS**

- II-1.1. - La fin anticipée pour des raisons tenant à l'exploitant
  - 1° La capacité de l'exploitant à poursuivre l'exécution du service est mise en cause
  - 2° La réalisation à titre de sanction : la déchéance
- II-1.2. - La fin anticipée pour des raisons tenant à l'autorité organisatrice
  - 1° Le pouvoir de résiliation
  - 2° Cas d'une substitution d'autorité organisatrice

### **II-2. - LE SORT DES BIENS**

Les modifications importantes intervenues dans le partage des responsabilités entre collectivités locales et exploitants de services de transports urbains (cf. introduction générale) conduisent à réexaminer les conditions mêmes touchant à la vie des traités :

- Leur durée et les révisions intervenant au cours de cette durée (I<sup>re</sup> PARTIE).
- Leur fin et ses conséquences (II<sup>e</sup> PARTIE).



# PREMIÈRE PARTIE

## LA DURÉE ET LA RÉVISION DES TRAITÉS

### I-1. - LA DURÉE DES TRAITÉS

Le problème de la durée des traités est étroitement lié à celui du financement des dépenses d'investissement, celles-ci déterminant le degré d'engagement financier des parties.

Deux cas principaux doivent donc être distingués selon que la prise en charge de la majeure partie des dépenses d'investissement est assurée par l'autorité organisatrice ou par l'exploitant.

**I-1.1. - LORSQUE LA MAJEURE PARTIE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EST PRISE EN CHARGE PAR L'AUTORITÉ ORGANISATRICE** (et, le cas échéant, par d'autres concours financiers publics), la durée du traité doit être relativement courte (de l'ordre de 5 ans), cette durée étant alors assortie d'une possibilité d'un ou deux renouvellements, sans que l'ensemble de ces périodes puisse excéder 15 ans.

Il convient que le traité précise le délai de préavis s'imposant à la partie contractante qui demanderait la non-reconduction du traité (au minimum 6 mois avant son expiration, généralement un an).

Lorsqu'un traité de ce type comporte un mode de rémunération fondé sur une formule déterminée contractuellement – l'exploitant n'assumant pas la responsabilité des résultats d'exploitation –, la notion de période probatoire (au maximum 3 ans) destinée à tester le jeu de la formule \* peut être étendue à l'ensemble du traité, application étant faite, au-delà de cette période initiale, des règles précisées ci-dessus.

Une telle solution paraît particulièrement opportune lorsque le traité consacre, pour les parties, un type de relation nouveau. Elle leur permet alors, au moment où elles examinent comment a fonctionné le mode de rémunération au cours de la période probatoire, d'ajuster et de mieux définir leurs rôles respectifs et leurs relations.

**I-1.2. - LORSQUE LA MAJEURE PARTIE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EST PRISE EN CHARGE PAR L'EXPLOITANT**, il appartient aux parties de déterminer la durée du traité en fonction de l'importance et de la nature des apports de l'exploitant.

Relativement longue (20 à 30 ans) en cas de financement par l'exploitant d'investissements à longue durée d'amortissement – par exemple ferroviaires –, elle devra être plus courte s'agissant des dépenses d'établissement d'un réseau « classique » (autour de 10 années).

On doit cependant souligner que, plus que celui de la durée, le problème important est celui du sort des biens dont l'exploitant n'a pu être remboursé à la fin du contrat, à quelque moment que celle-ci intervienne. Peuvent par exemple être combinées des clauses prévoyant à la fois une durée courte du traité (5 ans) et un engagement par l'autorité organisatrice, en cas de non-reconduction du traité, de racheter les biens non encore amortis à la fin de cette période ou de les prendre en location \*\*.

### I-2. - LA RÉVISION DES TRAITÉS

Les principes concernant la révision des traités ne peuvent être totalement dissociés de ceux concernant leur durée. Il est clair en effet que l'on aura d'autant plus recours à une procédure de révision que la durée d'un traité sera longue, et inversement.

Avant d'examiner les modalités de révision des traités, il convient de rappeler que les traités conclus entre autorités organisatrices et exploitants sont des contrats administratifs relevant du droit public – et plus précisément du droit des concessions de service public – et que les parties se trouvent, de ce fait, dans une situation exorbitante du droit commun régie par des règles particulières ; en cas de litige le juge administratif est compétent pour statuer à la requête de l'une ou l'autre des parties.

---

\* cf. document sur le contenu économique et financier des traités § III-1.3.

\*\* cf. § II-2.

## I-2.1. - RÈGLES PARTICULIÈRES APPLICABLES AUX CONTRATS ADMINISTRATIFS

Au premier rang de celles-ci figure le droit pour la collectivité de modifier unilatéralement l'étendue des prestations à effectuer par le co-contractant, cette possibilité pouvant aller jusqu'à la résiliation. Ce *pouvoir de modification ou de résiliation unilatérale*, dont le fondement réside dans les exigences du service public, est d'ordre public (la collectivité ne peut y renoncer). Il n'est cependant pas illimité : d'une part il concerne essentiellement les clauses du contrat intéressant le *fonctionnement du service public* et mettant ainsi en jeu ses besoins, et ne saurait en revanche porter sur les avantages financiers consentis au co-contractant (notamment sa rémunération) ; d'autre part le co-contractant a droit au *maintien de l'équilibre financier* prévu au contrat et doit donc être indemnisé intégralement lorsque cet équilibre est affecté par les obligations nouvelles que la collectivité contractante (et elle seule) lui impose (théorie du fait du Prince).

En second lieu, et sauf cas de force majeure (intervention d'un fait indépendant de la volonté des co-contractants, imprévu et imprévisible, et qui rend radicalement impossible l'exécution du contrat), le co-contractant ne peut, conformément au principe de la continuité du service public, refuser d'exécuter le service qui lui est confié.

Lorsque l'administration contractante aggrave indirectement la situation de son co-contractant par des mesures qui, n'ayant pas pour objet de toucher au contrat lui-même, l'affectent par répercussion, ce dernier a droit à une indemnisation intégrale afin que soit rétabli l'équilibre financier du contrat (théorie du fait du Prince). Une telle situation ne fait cependant pas échec à « l'obligation d'exécution du service », à moins que les obligations nouvelles imposées par la collectivité contractante n'excèdent « certaines limites ». Dans ce cas, le co-contractant peut demander la résiliation du contrat au juge administratif, qui apprécie le bien fondé de la requête ; le contrat peut d'ailleurs prévoir explicitement le seuil au-delà duquel un accroissement de la prestation initiale demandée au co-contractant justifierait une résiliation du contrat.

De la même façon, l'intervention d'événements présentant un caractère anormal et imprévisible (« aléa extraordinaire » par opposition à l'« aléa ordinaire » considéré comme faisant partie des risques que le co-contractant est censé avoir accepté de courir), indépendants de la volonté du co-contractant, entraînant un bouleversement économique du contrat (perturbations profondes entraînant des pertes) ne libère pas le co-contractant de ses obligations. Elle ouvre seulement droit à une « indemnité d'imprévision » fixée par le juge administratif et couvrant partiellement les pertes subies par le co-contractant, à moins que les parties ne s'entendent pour réviser en conséquence le contrat (théorie de l'imprévision)\*.

## 1-2.2. - LES MODALITÉS DE RÉVISION DES TRAITÉS

Les clauses d'un traité sont modifiables par *avenant*. Il convient de rappeler à cet égard plusieurs principes de base :

- un avenant n'est pas nécessaire lorsqu'une clause du traité est révisée en application d'un mécanisme de révision :

- prévu par le traité
- précisant les conditions entraînant la révision
- et définissant l'étendue de la révision

Il s'agit dans ce cas d'une simple adaptation d'une clause du traité que les parties, en la prévoyant de façon précise, ont acceptée à l'avance.

- dans tous les autres cas, une modification ne peut être apportée au contenu d'un traité que par avenant.

- en application du principe du *parallélisme des formes* la procédure applicable pour l'approbation d'un avenant est identique à celle suivie pour l'approbation du traité initial (délibération de l'autorité organisatrice approuvée par l'autorité de tutelle ayant approuvé la délibération relative au traité).

Cela étant, certaines dispositions du système de relations (droits et obligations) établi entre l'autorité organisatrice et l'exploitant peuvent apparaître, compte tenu de leur moindre importance, ne pas justifier pour leur approbation et leur modification une procédure identique à celle suivie pour l'approbation du traité lui-même.

Il convient dans ce cas :

- que le traité y fasse simplement référence en posant les principes,
- qu'il renvoie pour la fixation des détails d'application à des *accords distincts* à conclure entre les si-

---

\* L'influence de faits nouveaux sur l'exécution des contrats administratifs a fait l'objet d'une importante jurisprudence très brièvement résumée dans le présent document. On se reportera, pour l'étude détaillée de cet aspect du droit des contrats, aux différents manuels de droit administratif.

*gnataires du traité*. La personne – maire ou président de l'autorité organisatrice – habilitée par délibération (soumise à approbation) à signer le traité, est par là même habilitée à passer le ou les accords distincts prévus par le traité sans qu'une nouvelle délibération soit nécessaire. Les modifications à ces « accords d'application du traité » interviennent dans les mêmes formes (seulement signature des deux parties).

La détermination des dispositions susceptibles de faire l'objet d'accords simplifiés dépend directement de la nature même du traité, l'idée fondamentale étant qu'il ne peut s'agir que de dispositions n'ayant, compte tenu de l'économie profonde du contrat, qu'une faible incidence sur les relations – notamment financières – établies entre l'autorité organisatrice et l'exploitant.

- Ainsi, dans un régime où l'exploitant prend en charge la majeure partie des dépenses d'investissement et assume les risques d'exploitation, les obligations qui lui sont imposées par la collectivité quant au fonctionnement du service doivent être clairement explicitées dans le traité lui-même (par le cahier des charges). Ces obligations sont en effet déterminantes pour l'équilibre financier du traité dont elles doivent faire partie intégrante. Il en va de même lorsque l'exploitant bénéficie d'une garantie de recette, puisqu'un lien direct est établi entre la rémunération de l'exploitant et une unité de référence telle que prestation d'exploitation ou prestation de trafic \*.

Le traité peut cependant prévoir l'intervention d'accords distincts :

- pour des dispositions mineures n'ayant que peu d'incidences financières (implantation précise des points d'arrêts, par exemple),
- ou pour toute autre disposition, dans les limites raisonnables (au regard des incidences financières) qu'il détermine (par exemple, fixation d'un seuil maximum et minimum d'évolution des éléments de la consistance des services par rapport aux obligations prévues par le cahier des charges – longueur des lignes, fréquences, amplitudes etc. – et renvoi à des accords distincts pour toute modification située à l'intérieur de ces limites).

- Lorsqu'en revanche le régime établi prévoit que l'exploitant n'assume pas les risques d'exploitation, les dispositions susceptibles d'être précisées par accord distinct peuvent être plus nombreuses, notamment en ce qui concerne la consistance des services et le niveau des tarifs ; il importe cependant de tenir compte des paramètres retenus par la formule de rémunération pour apprécier l'impact sur l'économie du contrat d'une disposition, et par là l'opportunité de renvoyer pour sa définition précise à un accord distinct.

\* cf. document sur le contenu économique et financier des traités § III-2.

## DEUXIÈME PARTIE

### LA FIN DES TRAITÉS ET SES CONSÉQUENCES

La fin d'un traité constitue un des problèmes importants que les parties ont à examiner attentivement lors de l'élaboration du traité, aussi bien quant aux *conditions* dans lesquelles elle peut intervenir, que quant aux *conséquences* qu'elle aura sur le sort des biens mis à la disposition de l'exploitation.

#### II-1. - LA FIN DES TRAITÉS : CONDITIONS

La fin d'un traité peut intervenir en premier lieu à *expiration normale de la durée* prévue par le traité lui-même.

Elle peut également intervenir de *façon anticipée*, le cas le plus simple étant celui où, d'un commun accord, les parties décident de mettre fin au traité parce qu'elles ne le jugent plus adapté aux conditions d'exploitation et que l'importance des modifications à effectuer rend opportune l'élaboration d'un nouveau texte\*.

Ces deux hypothèses (expiration normale, fin d'un commun accord) n'appellent pas de commentaire particulier.

Il convient en revanche d'analyser les autres cas de fin anticipée, en distinguant ceux qui interviennent :

- pour des raisons tenant à l'exploitant, et qu'il est opportun de prévoir dans le traité pour en préciser les conditions,
- pour des raisons tenant à l'autorité organisatrice.

##### II-1.1. - LA FIN ANTICIPÉE POUR DES RAISONS TENANT A L'EXPLOITANT

Certains faits peuvent survenir, ou bien qui mettent en cause la capacité de l'exploitant à poursuivre l'exécution du service, ou bien dont la gravité rend nécessaire l'application d'une sanction appropriée. Il importe que le traité prévienne ces différents cas et en explicite les conséquences, l'autorité organisatrice devant alors pouvoir résilier le traité *sans paiement d'indemnités* à l'exploitant \*\*.

1° *La capacité de l'exploitant à poursuivre l'exécution du service est mise en cause :*

a) lorsque la Société exploitante est mise en *liquidation des biens* :

- soit parce que le tribunal estime que la société n'est pas en mesure de redresser la situation,
- soit parce que le règlement judiciaire n'a pas abouti (le concordat ayant été refusé par les créanciers) et a été converti en liquidation des biens.

L'autorité organisatrice peut alors résilier le contrat sans paiement d'indemnités.

b) Lorsque la *dissolution* de la société est prononcée pour quelque cause que ce soit, étant entendu que la dissolution d'une société laisse subsister la personnalité de la société, qui se survit pour les besoins de la liquidation et jusqu'à la clôture de celle-ci.

Compte tenu de la gravité des situations ainsi créées, il convient de prévoir que dans ces différentes hypothèses, *l'autorité organisatrice peut résilier le traité* sans attendre que les procédures engagées aient abouti, c'est-à-dire selon le cas :

- dès que la liquidation des biens a été prononcée par le tribunal,
- ou dès la dissolution de la société (la date à prendre en compte est celle à laquelle la dissolution est publiée au registre du commerce).

Le traité doit prévoir dans quel délai à compter de sa notification à l'exploitant (au syndic en cas de liquidation des biens, au liquidateur en cas de dissolution) la résiliation prend effet ; ce délai est généralement court (8 jours francs par exemple).

2° *La résiliation à titre de sanction : la déchéance*

C'est la sanction la plus grave qu'une autorité organisatrice puisse prendre à l'encontre d'un

---

\* Tout changement fondamental dans les relations entre une autorité organisatrice et un exploitant — par exemple transfert définitif de la responsabilité des dépenses de premier établissement et des résultats d'exploitation, de l'exploitant à l'autorité organisatrice — justifie la passation d'un nouveau traité.

\*\* Le problème du paiement ou du non-paiement d'indemnités en cas de fin anticipée du traité (quelle qu'en soit la cause) est indépendant de celui du sort des biens en fin de traité, qui fait l'objet du paragraphe II-2.-

exploitant \* : elle n'entraîne bien sûr le paiement d'aucune indemnité à l'exploitant.

Compte tenu de sa gravité, il est de jurisprudence constante qu'en matière de « concession » \*\*, la déchéance du concessionnaire du service public ne peut être prononcée que par le juge, à moins que l'acte de concession n'en réserve expressément la faculté à l'autorité concédante \*\*\*.

Il est donc opportun, pour la clarté des relations entre autorités organisatrices et exploitants, que le traité prévoie explicitement les cas de déchéance en distinguant :

- ceux où l'exploitant est déchu de plein droit
- ceux où l'exploitant peut être déchu à l'initiative de l'autorité organisatrice.

a) Déchéance de plein droit

Elle n'existe que dans la mesure où elle est prévue par le traité, et dans les limites strictes fixées par celui-ci, puisqu'un lien automatique est établi entre un fait, générateur de la sanction, et la sanction elle-même.

Elle semble justifiée :

- lorsque le (ou les) responsable de la société exploitante est déclaré en faillite personnelle par décision du tribunal de commerce (articles 106, 107, 108 de la loi du 13 juillet 1967). Une telle décision qui entraîne pour la personne concernée l'interdiction de diriger, gérer, administrer la société dont elle est responsable, revêt par elle-même, au regard du droit commercial, le caractère d'une sanction.

La faillite personnelle pouvant être prononcée contre tout dirigeant ou administrateur de société, le traité doit prévoir dans quels cas précis — en visant les fonctions des personnes concernées — elle entraîne de plein droit la déchéance de l'exploitant.

- en cas de cession de l'exploitation à un tiers sans l'autorisation préalable expresse de l'autorité organisatrice.

b) Déchéance prononcée à l'initiative de l'autorité organisatrice

En dehors des cas où elle est de plein droit, la règle générale est que le juge administratif est seul compétent pour prononcer la déchéance. Elle ne peut l'être par l'autorité organisatrice que dans la mesure où elle est prévue par le traité et dans les seules éventualités fixées par celui-ci (notamment l'interruption totale ou partielle du service, sauf cas de force majeure ou de grève) ; ces éventualités doivent alors être définies de manière très explicite.

Lorsque l'autorité organisatrice prononce la déchéance, celle-ci, comme toute sanction administrative, ne peut intervenir :

- qu'après mise en demeure de l'exploitant de remplir, dans un délai raisonnable, les obligations dont le manquement constitue la faute ; les parties peuvent cependant convenir d'écarter expressément, pour certains des faits susceptibles d'entraîner cette sanction, la procédure de mise en demeure \*\*\*\*.

- que sous le contrôle du juge administratif qui peut notamment apprécier, sur la requête de l'exploitant, si la sanction prononcée est adaptée à la faute ; c'est la notification de la décision à l'exploitant qui fait courir le délai de recours contentieux.

## II-1.2. - LA FIN ANTICIPÉE POUR DES RAISONS TENANT A L'AUTORITÉ ORGANISATRICE.

Deux hypothèses méritent d'être clairement distinguées parce que leur nature est très différente :

- celle où, en vertu du pouvoir de résiliation général qu'elle détient, l'autorité organisatrice met fin au traité ;
- celle où la substitution d'une nouvelle autorité organisatrice à l'autorité ayant signé le traité initial entraîne la nécessité de résilier celui-ci.

### 1° Le pouvoir de résiliation

La faculté pour l'autorité organisatrice de résilier unilatéralement le traité à tout moment s'inscrit dans le contexte particulier du droit public évoqué ci-dessus (cf. introduction du § 1-2).

Elle s'accompagne pour l'exploitant d'un droit à indemnisation tant du dommage causé que du gain manqué.

En cas de litige, le juge administratif est compétent pour statuer à la requête de l'une ou l'autre des parties.

\* Le problème des sanctions qui peuvent être prévues au traité n'a volontairement pas été évoqué dans son ensemble dans le présent rapport. On rappelle par ailleurs que la mise sous séquestre ne met pas fin au traité.

\*\* Par opposition aux autres contrats administratifs.

\*\*\* Sauf disposition contraire prévue par une loi ; ainsi l'article 30 de la loi du 31 juillet 1913 sur les voies ferrées d'intérêt local prévoit-il : « la déchéance est prononcée dans tous les cas par le ministre des travaux publics sauf recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux ».

\*\*\*\* Le principe des « droits de la défense » — le droit pour l'intéressé d'être avisé de la mesure qui va être prise ainsi que de ses motifs, et de présenter sa défense — doit en tout état de cause être respecté.

## 2° Cas d'une substitution d'autorité organisatrice

Dès le moment où un établissement public intercommunal (Syndicat, District, Communauté Urbaine) reçoit la compétence transport, il devient de droit l'autorité organisatrice et est substitué par là même et automatiquement aux différentes communes le composant pour l'exercice du « pouvoir concédant ».

Lorsque l'une des communes membres — généralement la commune centre — est signataire d'un traité, il convient de tirer les conséquences dans les meilleurs délais de la situation nouvelle créée par le changement d'autorité organisatrice :

- d'une part en mettant fin au traité initial qui liait la commune à l'exploitant,
- d'autre part en établissant un nouveau traité entre ce dernier et la nouvelle autorité organisatrice.

Il n'est en revanche pas possible de substituer la nouvelle autorité organisatrice à la commune comme partie au traité initial par *simple avenant*, l'objet d'un avenant étant de modifier le *contenu* d'un traité, en aucun cas *l'identité* même de l'une ou l'autre des parties au traité \*.

Cette procédure présente la particularité de ne pas constituer, au regard de l'exploitant, une véritable résiliation du traité, mais plutôt un enchaînement de deux actes, résiliation du traité initial, conclusion pour la durée restant à courir d'un nouveau traité. Cette opération ne doit entraîner aucun préjudice pour l'exploitant.

Cependant, si à l'occasion de la substitution la nouvelle autorité organisatrice modifiait sensiblement les prestations prévues au traité initial pour la durée restant à courir ou refusait de conclure un nouveau contrat, ces faits s'analyseraient comme un usage, dans le premier cas, du pouvoir de modification unilatérale, dans le second cas, du pouvoir de résiliation, et obéiraient aux mêmes règles (droit à indemnisation) \*\*.

Il convient enfin de préciser :

- que la convention de résiliation du traité initial et le nouveau traité doivent être conclus *simultanément*
- que le traité initial n'est pas résilié du seul fait qu'une nouvelle autorité organisatrice est constituée ; seule la convention de résiliation peut produire un tel effet. Par conséquent, la continuité du service public n'est aucunement mise en cause.
- que l'organisation nouvelle résultant soit de la constitution d'une autorité organisatrice « élargie », (cas d'un regroupement) soit d'un changement d'autorité organisatrice, peut être mise en place sans attendre la conclusion du nouveau traité ; ainsi le maintien temporaire du traité initial ne fait pas obstacle à ce que la nouvelle autorité organisatrice participe, dès sa constitution, au financement du réseau, selon des modalités fixées à titre provisoire par convention passée entre l'autorité organisatrice et la commune signataire du traité initial, voire directement entre l'autorité organisatrice et l'exploitant.

La fin d'un traité comporte pour les parties un certain nombre de conséquences. Certaines sont directement liées aux conditions particulières dans lesquelles il peut être mis fin au traité, ainsi en est-il du paiement ou du non-paiement d'indemnités selon que la résiliation intervient du fait de l'autorité organisatrice ou de l'exploitant, ces conditions ont été évoquées ci-dessus pour chacun des cas présentés.

D'autres en revanche résultent du seul fait que le traité prend fin, quelles qu'en soient la cause et les circonstances ; il s'agit du sort des biens mis à la disposition de l'exploitation.

## II-2. - LE SORT DES BIENS

A l'expiration d'un traité, l'autorité organisatrice est subrogée à l'exploitant dans tous les droits et obligations résultant dudit traité.

Le traité doit prévoir de façon bien précise le sort des biens (meubles et immeubles) mis à la disposition de l'exploitation en définissant clairement, le cas échéant les différentes catégories auxquelles ils se rattachent. Leur inventaire est annexé au traité et tenu à jour annuellement.

On peut distinguer les catégories suivantes :

a) *Les biens mis à la disposition de l'exploitation par l'autorité organisatrice* jusqu'à l'expiration du contrat qui font retour à celle-ci gratuitement en fin de traité.

\* Ceci est également applicable lorsque l'exercice du « pouvoir concédant » est transféré d'un département à une collectivité locale, (ou à un groupement de collectivités locales constitué en établissement public), et a été très clairement confirmé par un avis du Conseil d'Etat en date du 10 juillet 1951 (Vallée de la Fensch).

\*\* cf. I-2.1 et II-1.1.1

b) *Les biens nécessaires à l'exploitation et financés par l'exploitant*, dont il est convenu qu'ils seront remis à l'autorité organisatrice, soit gratuitement, soit moyennant indemnité de rachat lorsque l'exploitant n'a pu être remboursé entièrement de la dépense effectuée.

Les modalités de calcul de la valeur de rachat sont à définir avec précision dans le traité ; il paraît équitable de prendre en considération la valeur vénale du bien, fixée à dire d'experts. Lorsque le bien a été financé au moyen d'un prêt contracté par l'exploitant auprès d'établissements publics de crédit, l'autorité organisatrice se substitue à son exploitant pour le remboursement des annuités restant à courir à la date où prend fin le traité, en y ajoutant la différence éventuelle – au moment de la substitution – entre la valeur vénale du bien et la valeur du capital restant à rembourser.

c) *Les biens acquis par l'exploitant à titre de réserves de sécurité* (pièces de rechange, approvisionnements...) qui doivent être rachetés par l'autorité organisatrice à concurrence des quantités indispensables à l'exploitation pendant une durée minimale prévue au traité ; l'autorité organisatrice peut en outre se réserver le droit de reprendre les réserves qui dépasseraient ces quantités.

La valeur de reprise correspond au prix de revient tel qu'il résulte des documents comptables. Pour la détermination des quantités et des prix, il peut être prévu de faire appel à un expert.

d) *Les biens prêtés ou loués à l'exploitation par l'exploitant*. Ce dernier cas est fréquent dans les réseaux urbains de faible importance qui sont souvent l'accessoire de services interurbains, voire d'autres activités, mais il peut se présenter également dans des réseaux plus importants pour certains biens (par exemple, un dépôt).

Si certains de ces biens sont nécessaires à la continuité du service public, il est souhaitable de prévoir dans le traité que l'autorité organisatrice se réserve la possibilité d'un maintien à disposition, moyennant paiement d'un loyer pendant un temps déterminé (par exemple, un an). Ces biens peuvent aussi être rachetés par l'autorité organisatrice, après accord avec l'exploitant, ou éventuellement évaluation à dire d'expert.

Tous les biens transférés à l'autorité organisatrice dans les différents cas indiqués ci-dessus doivent l'être en bon état d'entretien et de fonctionnement, compte tenu de leur âge.

Il importe que tout fait intervenant en cours de traité et ayant une incidence sur le régime des biens prévu initialement soit dûment constaté par avenant, et que celui-ci en explicite les conséquences (notamment quant à leur sort en fin de traité).

Ainsi en est-il lorsque l'autorité organisatrice intervient en cours de traité dans le financement d'un bien (exemple : subvention versée à l'exploitant pour l'achat de matériel roulant) sans qu'une telle intervention ait été prévue par le traité)\*.

---

\* Il peut en être de même lorsqu'un bien devient inutile à l'exploitation et que les parties jugent utile d'en tirer des conséquences sur son sort en fin de contrat, ou en cours de contrat.

Réalisation CAES-PARIS

Impression CRAIG