



European Regional Science Association, Greek section [ERSA-GR]



Association de Science Régionale De Langue Française [ASRDLF]

« Les défis de développement pour les villes et les régions
dans une Europe en mutation »
dans une Europe en mutation"

5-7 juillet 2017, Université Panteion, Athènes, Grèce

LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE, UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES TRANSPORTS PUBLICS POUR ALLIER MAÎTRISE ET SIMPLICITÉ ET UNE NOUVELLE STRUCTURE POSSIBLE POUR LA GOUVERNANCE DES TRANSPORTS

Anne LE RUYET, Cerema Centre Est

Contact : anne.le-ruyet@cerema.fr

Résumé

L'organisation de la gouvernance des transports et le choix du mode de gestion d'un réseau de transport sont des préoccupations essentielles pour la mise en application des politiques de transport. En France, la LOI n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (SPL) apporte un nouvel outil de gestion aux collectivités territoriales. La SPL devient aussi un regroupement de collectivités, condition nécessaire pour mettre en place une gouvernance. La SPL relie ainsi la gouvernance interne à chaque AOT présente dans la SPL et une gouvernance de coopération entre les AOT, présentes dans le partenariat. La SPL va pouvoir constituer un espace de collaboration. Les premières créations en situation d'urgence seront centrées sur la gouvernance de réseau. Encore mal utilisé, le potentiel pour une

gouvernance plus globale des transports est pourtant là. L'avenir, marqué par les réformes territoriales, saura le mettre en avant.

Mots clefs

Gouvernance, Mode de gestion, Territoire, Réseaux de transport public

Introduction

Cette présentation est issue d'une étude engagée par le Cerema, dans le cadre de travaux menés sur la gouvernance des transports. Le Cerema, à la demande du Ministère en charge des transports, s'intéresse à la manière dont les collectivités territoriales, autorités organisatrices des transports, ajustent le mode de gestion de leur réseau de transport public et leur implication dans la gouvernance des transports, en s'appropriant un nouveau texte de loi 2010-559 du 28 mai 2010 « pour le développement des sociétés publiques locales ».

Entre mode de gestion et gouvernance, il n'y a pas de grande différence tant que la gouvernance se pratique au niveau de l'organisation du réseau de transport, c'est une gouvernance interne. Ce qui nous intéresse va plus loin, il s'agit de la gouvernance des transports entre plusieurs autorités organisatrices, sur un territoire. La société publique locale (SPL) par sa définition peut se glisser dans l'un ou l'autre de ces aspects de la gouvernance.

La répartition des compétences d'organisation des transports est modifiée en France, depuis 2017, mais cela ne change rien au fait que la gouvernance des transports est une nécessité de plus en plus prégnante, pour travailler sur les déplacements. En effet, à l'échelle d'un territoire, ceux-ci ne se limitent pas aux frontières des institutions. Les projets d'intermodalité ont parfois beaucoup de difficultés à avancer, faute d'organisation de cette gouvernance entre des collectivités territoriales. Jusqu'en 2017, nous avons en France trois niveaux de compétences : les régions, les départements et les communes ou établissements publics de coopération intercommunales (EPCI). En 2017, par application des lois sur la réforme territoriale, le rôle du département dans l'organisation des transports disparaît par transfert de la compétence à la région. Entre ces acteurs, il existe diverses formes de coopérations. Elles peuvent être assez simples, mais dans ce cas, elles demandent un état d'esprit coopératif qui ne fonctionne pas partout. Elles peuvent aussi nécessiter des structures, comme des syndicats mixtes, beaucoup plus compliquées à mettre en place, qui ne sont donc pas toujours très attractives.

La loi de 2010 apporte, à travers la SPL, un nouvel outil dont les définitions ouvrent des nouvelles perspectives en matière de gouvernance, en apportant des conditions favorables à l'organisation des interrelations entre plusieurs réseaux.

La loi fait aussi de cette SPL un mode de gestion des réseaux de transport public pour les collectivités. Le mode de gestion¹ est la première brique d'une gouvernance. Les autorités organisatrices qui ont le choix entre la gestion directe, avec la régie, et la gestion déléguée, avec le marché public et la délégation de service public (DSP) cherchent à réduire leurs coûts mais aussi à progresser en termes de réseau. La DSP, par sa procédure et ses contrats, a longtemps été privilégiée par les collectivités et leurs exploitants. Puis ces dernières années ont vu le retour de la gestion directe qui avec la SPL prend une nouvelle tournure.

Dans le cadre de notre étude, il fallait un certain nombre de cas pratiques pour réaliser quelques analyses des premières expériences de SPL en France. Une fois la dizaine de cas atteints, toutes les collectivités territoriales concernées, ont été rencontrées. Cela nous a permis, à l'appui d'entretiens semi-directifs, de disposer d'un panel de fonctionnements, suffisants pour retirer quelques éléments sur l'appropriation de l'outil SPL comme outil de gouvernance des transports. Ce travail devrait se solder par la publication d'un ouvrage de synthèse et d'analyse.

Nous verrons donc comment la SPL est entrée dans la sphère de la gouvernance du transport public. Comment malgré sa définition juridique prédisposant la gouvernance et malgré ses atouts ; les circonstances de construction en urgence ont montré la simplicité de l'outil mais n'ont pas donné à la SPL la place qu'elle pourrait prendre au sein de la gouvernance. Toutefois après cette première génération de SPL tournée vers le réseau de chaque partenaire, les événements tendent à la conduire vers une approche plus globale du transport vers les interrelations entrent tous les réseaux des partenaires.

1 Les directives de l'union européenne « Marchés » 2014/23/UE et « Concessions » 2014/25/UE, respectivement transposées en droit français par les ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et n° 2016-65 du 29 janvier 2016, précisent les « Exclusions applicables aux relations internes au secteur public ».

1 La SPL est potentiellement un nouvel outil pour la gouvernance

En 2010, la société publique locale (SPL) pérennise la SPL d'aménagement (SPLA)² qui avait été créée avec un champ d'intervention plus restrictif, pour cinq années d'expérimentation. La SPL englobe les opérations d'aménagement au sens de l'art L. 300-1 du code de l'urbanisme, les opérations de construction ou l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général, ce qui recouvre globalement le domaine des sociétés d'économie mixte locales (SEML) . Le transport public entre donc dans ces objets d'intervention.

La définition juridique de la SPL lui prête des caractéristiques qui d'emblée la raccroche à la notion de gouvernance des transports, notion appuyée par les quelques atouts que les collectivités territoriales mettent en avant.

1.1 La définition juridique de la SPL lui donne des ressources pour une gouvernance des transports

Les fondements de la gouvernance passent par les spécificités de trois composants du transport public : l'autorité organisatrice, l'opérateur et le mode de gestion qui les relie.

1.1.1 Des autorités organisatrices sont réunies au sein d'un actionariat

La SPL est une société de capitaux par actions de par sa forme juridique de société anonyme (SA), régie par le livre II du code du commerce. Les actionnaires ont leur responsabilité limitée par le fait qu'ils ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. En tant que SA, la SPL est régie par les articles L-225 et suivants du Code du commerce, c'est une société commerciale à part entière comme toutes sociétés anonymes quel que soit leur objet (code du commerce, art. L.210-1 al. 2). En sa qualité de société anonyme, la SPL répond aux règles du droit des sociétés. Elle doit avoir une autonomie financière et tenir une comptabilité de droit privé. Son organisation et son fonctionnement doivent être conforme au droit commun des sociétés anonymes tel que défini dans le code du commerce. Par ces aspects, la SPL est très proche de la société d'économie mixte locale (SEML).

La particularité de la SPL est que son actionariat est entièrement public et entièrement

² SPLA Société publique d'aménagement

constitué de collectivités territoriales ou de leurs groupements. Il faut au moins deux actionnaires. Certes ce seuil très bas, allié au fait qu'une collectivité territoriale n'est pas toujours autorité organisatrice de transport, ne fera pas systématiquement de cet actionnariat un facteur de gouvernance des transports, mais il constitue un facteur potentiellement favorable.

1.1.2 La SPL est un opérateur de transport interne

Cet actionnariat 100 % public, apporte donc des capitaux exclusivement publics. Cela fait de la SPL un opérateur de transport interne renforcé par le fait que la loi fait aussi de la SPL une société dédiée. Elle ne peut exercer ses activités que pour le compte exclusif des collectivités territoriales actionnaires. Cela sous entend pour une collectivité, que pour obtenir quelque chose d'une SPL, elle doit entrer dans son partenariat. Cela conduit aussi les communes, d'un groupement de communes actionnaire d'une SPL, à être, en leur nom propre, elles-mêmes des actionnaires, si elle souhaitent confier des missions qui ne relèvent pas de la compétence du groupement, comme le transport périscolaire. L'opérateur est cantonné, il ne peut intervenir que sur le territoire de compétence des collectivités actionnaires. **Cet opérateur est à caractère local** puisque les actionnaires ne peuvent être que des collectivités territoriales. Ces différents aspects concentrent les actionnaires vers un opérateur qui leur appartient et qui pourra mettre en œuvre des projets de transport globaux, comme la billettique.

1.1.3 La SPL intervient par contrats qui lui sont attribués hors mise concurrence

L'opérateur SPL est lié par contrats à ses partenaires qui le sollicitent pour exercer une activité. Aucune mission ne pourra être confiée à une SPL en l'absence d'un contrat. Les parties peuvent contracter librement dans le respect des règles communautaires. Tous les partenaires ne sont pas obligés de contracter avec la SPL. Ces contrats sont limités dans le temps et prévoient, notamment, les conditions d'exécution de la mission et de rémunération de la SPL.

Pour une autorité organisatrice des transports, AOT ou AOM³, la SPL est **un mode de gestion**

³ Depuis les textes de réforme territoriales, l'autorité organisatrice des transports urbains est devenue, autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et le périmètre de transport urbain (PTU) est

directe. Les collectivités territoriales peuvent donc attribuer leurs contrats à la SPL, **hors champ de la concurrence.** Conçue pour répondre aux qualités requises par le droit communautaire pour être considérées comme « in house », la SPL doit respecter une des conditions du « in house », c'est-à-dire être **un opérateur sous contrôle.** Les collectivités détenant le capital doivent exercer sur la SPL, un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

La SPL par contre, pour réaliser les missions qui lui sont confiées, doit faire appel à la concurrence. La SPL est alors soumise aux procédures de publicité et de mise en concurrence selon le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics aujourd'hui en vigueur.

1.2 État des expériences françaises

Les collectivités territoriales françaises, s'approprient la SPL pour la gestion de réseaux de transport collectif, dès sa qualification par la loi, en 2010. 76 % d'entre elles sont créées la première année, et, depuis, il s'en crée une par an.

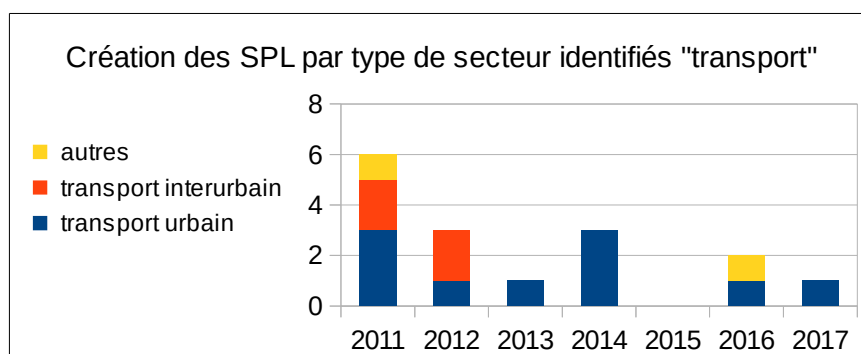


Figure 1: Evolution des créations de SPL par type de transport en France de 2011 à 2017

Les SPL couvrent tous les types de transport, urbain et interurbain, elles peuvent aussi associer la gestion du réseau de transport urbain à celle du stationnement, ou créer une SPL à plusieurs échéances, d'abord pour la construction / aménagement du réseau, ensuite pour sa gestion. L'essentiel des SPL (63 %) sont créées pour le transport urbain.

devenu ressort territorial de l'AOM. En dehors de ce ressort, l'autorité organisatrice des transports est toujours appelée AOT.

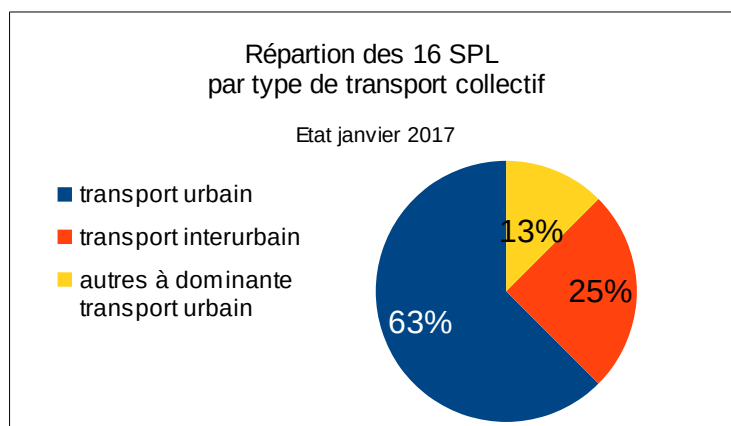


Figure 2: SPL et types de transport en France en janvier 2017

Dans les cas de SPL à dominante transport urbain, celles créées par les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) devenues aujourd'hui autorités organisatrice de la mobilité (AOM), le partenariat est centré sur la collectivité territoriale AOM. Dans les partenariats montés par les départements l'AOTU/AOM est également présente excepté pour la Saône-et-Loire. La région jusque fin 2016 est moins investie.

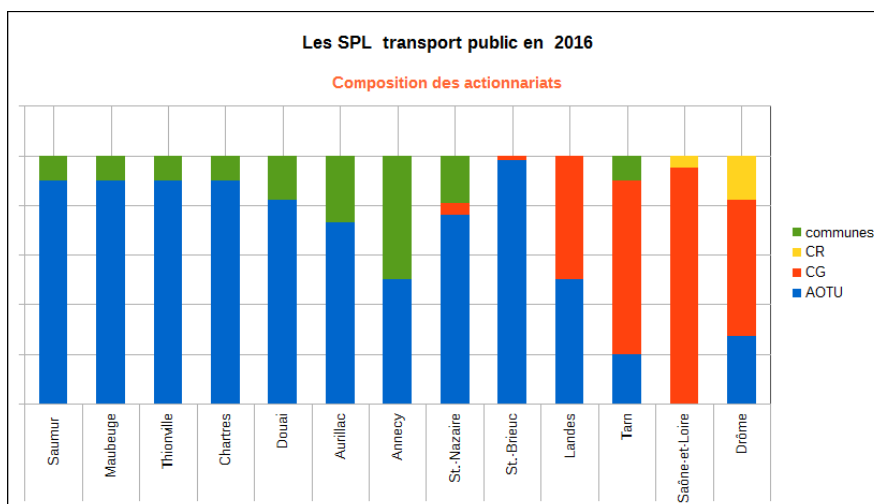


Figure 3: la composition institutionnelle des actionnaires par collectivité territoriale ayant créé une SPL en France

Les partenariats évoluent, non seulement les nouvelles SPL sont vouées au transport urbain, mais les anciennes notamment les SPL créées par les départements évoluent par adjonction de réseaux de transport urbain.

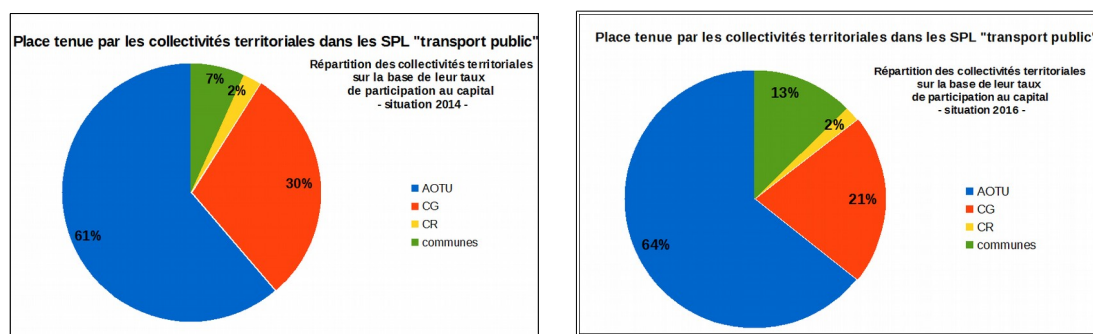


Figure 4: Evolution de la répartition globale du poids des types de collectivités territoriales dans les partenariats des SPL françaises

Les tailles des partenariats ont ainsi évolué vers plus d'actionnaires, incluant par exemple toutes les communes de l'intercommunalité.

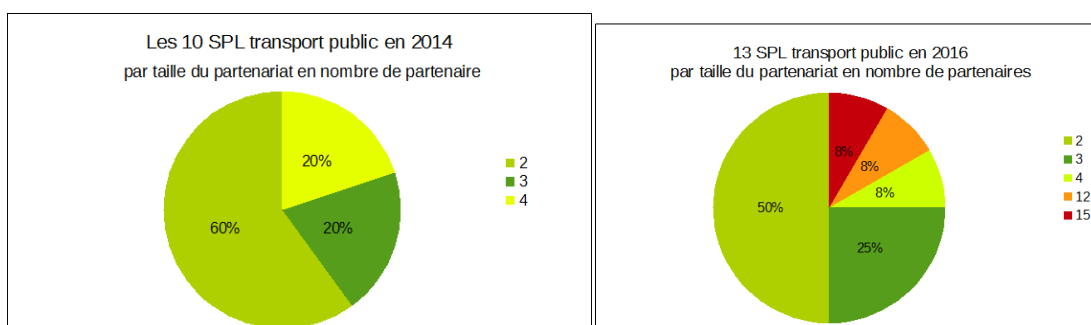


Figure 5: Evolution de la taille des partenariats en France en deux années 2014 – 2016

1.3 Quels sont les atouts de la SPL propices à la gouvernance ?

La SPL est un outil de gestion interne qui donne aux collectivités la satisfaction de détenir une entreprise. Certes, elles peuvent se l'appropriier individuellement, mais cette entreprise commune est potentiellement disponible pour des projets partenariaux.

1.3.1 Une structure pour exercer la gouvernance collégiale

La SPL permet aux collectivités actionnaires de bénéficier d'une structure dans laquelle elles vont à la fois pouvoir disposer d'une entreprise pour pouvoir gouverner leur réseau de transport et se réunir pour exercer une gouvernance du transport sur leur territoire.

La structure SPL **donne une collégialité aux décisions**. Le partage de l'analyse et de la décision apporte aux collectivités un soutien, un confort et une sécurité.

1.3.2 Un actionnariat pour une implication directe pour gérer plus facilement l'économie du réseau

En étant seuls détenteurs du capital et des sièges du conseil d'administration de la SPL, les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires peuvent pleinement maîtriser l'outil d'exploitation du service public. La SPL permet de faire des économies sur les frais de structure des grands groupes, et une maîtrise de la collectivité sur la gestion financière du réseau plus importante. La SPL apporte aux collectivités des avantages fiscaux liés à la gestion directe.

1.3.3 Un mode de gestion interne pour plus de souplesse et d'efficacité

La décision des collectivités territoriales se prend pas délibérations, d'abord chez chacun des membres, puis selon un format plus collectif si nécessaire. Il en est ainsi pour la création de la SPL comme pour les évolutions en cours de contrat. La SPL permet d'éviter les délais de la mise en concurrence et des procédures. Le travail pour le montage de la SPL n'est cependant pas inexistant, il est seulement moins contraint que pour une gestion déléguée. **La gestion en SPL apparaît aux collectivités organisatrices comme un compromis. Elle reste une gestion interne comme en régie mais sans la lourdeur de celle-ci.** Ainsi, La SPL apporte de la souplesse à la réalisation d'objectifs d'intérêt public en cours. Pour les autorités organisatrices les projets en DSP sont souvent bloqués dès qu'il faut modifier un contrat parce que ce n'est pas toujours possible de respecter l'économie du contrat sans le revoir et sans repasser par une procédure de renouvellement, très longue. Il leur semble plus facile d'être réactif dans le cadre d'une SPL qui sort d'une logique où toute modification doit impacter la contribution forfaitaire.

1.3.4 Une relation de proximité entre autorité organisatrice et exploitant pour un suivi permanent et anticipation

La SPL, facilite le relationnel entre l'autorité organisatrice et l'opérateur, et notamment son directeur qu'elle a elle-même choisi. La SPL facilite la prise en main des projets. L'adéquation constante des moyens aux objectifs de l'entreprise permet d'avancer plus rapidement et en confiance. Le suivi devient permanent et donc plus transparent et le contrôle plus continu. Le contrôle est aussi renforcé par le cumul des contrôles, internes et externes et à la fois publics et privés. La mise en place du contrôle analogue est aussi une garantie de bonne connexion entre les parties.

1.3.5 Des rôles clarifiés et connectés, donne une autre qualité au service

Pour fonctionner en SPL, il faut bien répartir la place des politiques et des techniciens en cassant les habitudes des anciens fonctionnements en régie ou en DSP. Dans certaines collectivités, des situations étaient bloquées par le poids donné, soit au politique, soit à « l'exploitant ». Entre une régie reine et une régie soumise, il y a cependant un fonctionnement ou une organisation à trouver. La SPL peut permettre cet équilibre et soustraire le réseau à des poids trop présents. « *La difficulté pour un politique, c'est qu'il ne peut pas dire non, avec la SPL ce ne sont plus les politiques qui gèrent* ». Le service en récupère les bienfaits. La collectivité, jusque-là trop impliquée dans la gestion d'une régie en transport urbain, peut reprendre en main des missions qu'elle avait négligées, comme le plan de déplacement urbain, la question de mobilité en général, le plan de déplacement d'entreprise. La collectivité gère le long terme, la politique de transport. La SPL gère l'offre, met en application les décisions et gère le quotidien de l'exploitation.

1.3.6 La SPL est un outil d'exploitation plus réactif pour l'utilisateur

La gestion interne rapproche l'autorité organisatrice du terrain. Avec une SPL, parce qu'elle n'est pas guidée par une recherche de profits, l'autorité organisatrice donne la priorité à l'intérêt général et aux citoyens. La SPL permet d'arbitrer les choix financiers en respectant une logique différente, qui sera uniquement celle des actionnaires publics.

1.3.7 La SPL peut faciliter le développement territorial et l'emploi local.

Avec l'ancrage territorial, les SPL sont tournées vers les besoins locaux exclusivement et sont donc vouées au développement et à la cohésion des territoires de leurs actionnaires publics. Elles apportent des solutions adaptées aux enjeux locaux, elles privilégient les ressources locales et créent des emplois in-délocalisables et durables. L'actionnariat composé de plusieurs collectivités peut selon sa taille couvrir les besoins d'un bassin de vie, ce qui dépasse les frontières géographiques des collectivités.

2 La SPL, une gouvernance de réseau avant d'être une gouvernance territoriale du transport

Les caractères attribués à la SPL tant au niveau de la gouvernance, du mode de gestion, du type d'opérateur, des types de contrats font que le produit SPL est vendeur auprès des collectivités territoriales. Le côté multi facettes de la SPL en fait une réponse aux situations diverses et les plus délicates.

2.1 Une première génération de SPL pour une gouvernance d'urgence

La SPL, en France, entre dans la gouvernance des transports et des mobilités par des objectifs différents qui sont liés aux qualités attribués à cette entreprise par les textes. Les collectivités territoriales se sont, jusqu'à nos jours, tournées vers la création d'une SPL parce qu'elles pouvaient en tirer un bénéfice par rapport à leur situation du moment. En effet les créations rapides des SPL sont apparus dans des périodes sensibles pour les réseaux de transport. C'est donc plutôt l'état du réseau lui-même qui a été moteur dans la création de l'entreprise. Le réseau, c'est-à-dire le mode de gestion du réseau mais aussi la manière dont l'exploitant agent économique du territoire pourra se maintenir comme tel. Le raccordement avec la gestion économique du territoire rapproche la SPL de la gouvernance de territoire.

2.1.1 Pour la gestion du réseau

En ce qui concerne les créations pour la gestion du réseau, ce sont les problématiques, qui ont pu se poser avec l'exploitant en place et celles qui se sont posées en termes de concurrence, qui ont fait que les collectivités autorités organisatrices se sont intéressées à la SPL.

Deux situations posaient problèmes, une gestion inadaptée aux évolutions du transport ou une gestion trop coûteuse. Le transport évolue et la politique de développement du réseau s'affirme dans les collectivités, elles sont donc en demande de dynamisme au niveau de l'exploitation.

En transport interurbain, par exemple, des transporteurs qui ne conçoivent pas leur transport autrement que dans un fonctionnement de transport scolaire, ne répondent plus à la demande de leur autorité organisatrice. Les départements (qui n'ont plus de compétence transport depuis 2017) ont trouvé dans la SPL un moyen pour faire table rase d'un fonctionnement dépassé ou pour stimuler le marché de l'offre dans la concurrence. Le département a pu alors reprendre son réseau dans sa totalité pour les uns ou en partie pour d'autres.

En transport urbain, ce sont plutôt les périodes de renouvellement des contrats qui ont été des déclencheurs pour les autorités organisatrices. Les problèmes en cours de procédure, comme le défaut de concurrence ou l'offre financièrement abusive, demandent aux autorités organisatrices de réagir rapidement. Le délai de procédure ne peut pas toujours être prolongé et la continuité du service est à respecter. La SPL par sa construction relativement simple apporte une réponse rapide. Cette souplesse fait que parmi les autorités organisatrices l'une d'entre elles a envisagé une SPL temporaire, le temps de booster la concurrence pour obliger le candidat à réduire ses prix, ce qui n'a pas marché, la SPL est restée.

2.1.2 Pour la sauvegarde d'une exploitation pour l'activité locale

La place de l'exploitant n'est pas anodine notamment en termes économiques pour le territoire, surtout pour les départements qui fonctionnaient avec des régies et qui avaient des difficultés à accepter la disparition de leur outil interne. Toucher à la régie, c'est perturber l'emploi sur des territoires ruraux, et c'est aussi risquer de voir arriver un groupe de transport privé dans la gestion du transport public. Pourquoi craindre la disparition de la régie ? Parce que les textes européens prévoient le cantonnement de celle-ci en 2010 à des activités pour leur collectivité de rattachement. Or les régies étaient aussi « entreprises de transport » pour d'autres collectivités qui les retenaient par le biais de la concurrence. Il fallait que ces régies trouvent une nouvelle vie, la SPL mode de gestion interne arrivait à point nommé.

2.2 Les stratégies de partenariat pour un glissement vers la gouvernance territoriale

Pour la construction du partenariat et de l'actionnariat, il y a des pistes pour définir le niveau auquel chaque collectivité territoriale doit intervenir mais rien de très formalisé. La constitution du capital de la SPL est un peu empirique, la loi demande au minimum un siège par collectivité actionnaire au conseil d'administration, le nombre d'actions est à calculé en fonction du prix ou vice versa.

2.2.1 Une construction calculée

Les situations avec actionnariat minimal (deux actionnaires soit 50 % des cas en France) ont tendance à se présenter sans complications, si ce n'est qu'elles sous-tendent des implications des deux actionnaires très disproportionnées. Cela ne facilite pas la représentation effective d'où la pratique finalement définie comme un mono-actionnariat, parce que l'actionnaire le plus faible ne trouve pas sa place ou ne s'intéresse pas.

Le niveau de gouvernance prend plus de sens en cas d'actionnaires multiples, en nombre mais aussi en compétences d'organisation des transports. Les partenaires élaborent des stratégies d'actionnariat pour que chacun puisse avoir son mot à dire et puisse participer à la décision. Il ne faut pas pour autant qu'un actionnaire en particulier puisse avoir un effet de blocage sur les décisions des autres. Les collectivités territoriales initiatrices de la SPL sont confrontées à des positionnements qui interfèrent : le pouvoir politique et son évolution possible ; le pouvoir donné par la taille des réseaux qui vont être confiés à la SPL ; le pouvoir de la compétence ; et le pouvoir de l'objet d'entrée dans la SPL.

La multiplicité des petits actionnaires est-elle vraiment possible ? Un partenariat constitué d'une multitude d'actionnaires pourraient avoir des difficultés en interne à la SPL qui doit prouver le contrôle analogue et en externe à la SPL, où elle ne doit pas avoir pour conséquences la réduction de l'offre sur le marché concurrentiel.

L'actionnariat pluri-autorités organisatrices de transport, conforte-il la place de la SPL dans la gouvernance des transports ? La mise en route des premières sociétés publiques locales s'est souvent faite assez rapidement. Ce côté rapide du montage est d'ailleurs un des motifs principaux à l'origine des créations de SPL. L'importance du partenariat par un grand nombre d'actionnaires est un potentiel mais pas forcément un atout pour le fonctionnement. Cela multiplie les axes d'intervention de la SPL. Les autorités organisatrices AOT/AOM partenaires, d'abord motivées par leur réseau, ont des exigences individuelles qui ne facilite pas la mise en place d'actions communes. Les divergences prennent plus de poids si la totalité des réseaux de transport de ces partenaires sont intégrés dans la SPL. Cependant, c'est avec ces autorités organisatrice que la gouvernance globale du transport pourra exister.

Une construction avec la région ? La gouvernance transport n'est pas toujours aboutie si la région ne compte pas parmi les actionnaires. **Les politiques de transports sont aujourd'hui axées sur la prise en compte de territoires et sur la complémentarité entre les modes.** Elles visent l'optimisation et la coordination des offres, des tarifs et des coûts. La présence de plusieurs AOT dans une SPL peut permettre cette gestion globale des transports. La région tient une place importante pour la mise en œuvre de ces politiques. Elle n'est pas très présente dans les SPL sans doute parce que les objectifs de multimodalités ne sont pas les objectifs premiers de la construction en urgence d'une SPL. Par ailleurs, les différences de taille entre les territoires, entre région et AOM, font que les partenariats ne sont pas simples. Toutefois, la région est chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports, tel que prévu par la loi MAPTAM⁴.

2.2.2 Une construction pour l'avenir

Pour une gouvernance des transports, la création de la SPL ne peut pas se dispenser d'un temps d'échange et de réflexion sur la vie à venir de la SPL et donc sur l'organisation de la gouvernance. Cette précaution permettrait au partenariat de dérouler des actions communes comme souhaité. Seulement, l'absence de vision

4 LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

globale initiale pénalise la volonté de travailler de façon globale par la suite. La vie de la SPL, c'est aussi la prise en compte des évolutions. La création en urgence des SPL a parfois délaissé cet aspect prospectif toutefois utile pour formaliser les statuts et chartes de gouvernance. Trop de contraintes par exemple sur l'évolution des partenariats peuvent être protectionnistes mais aussi impacter l'évolution des réseaux de transports eux-mêmes.

La question de l'anticipation, ou ne pas être que dans la gestion du présent se pose ? Les effets du manque d'anticipation se font rapidement sentir. Aller vite dans le montage de la SPL c'est gagner du temps mais c'est aussi en perdre par la suite. La SPL n'est pas toujours prête à cette globalisation des actions transport le temps venu. Elles ne se font que dans un second temps après l'organisation individuelle des réseaux, et parfois par obligation. Dans ces situations, l'image technique de la SPL est une réussite, mais elle n'est pas toujours satisfaisante pour les techniciens comme pour les élus : *« On aurait pu faire peut-être avec le même argent beaucoup plus, parce qu'on l'aurait mieux fait ».*

La question du débat à l'intérieur de la structure se pose ? Avec un grand nombre d'actionnaires, le débat n'est pas toujours facile. Les interlocuteurs apportent ce qu'ils souhaitent et supportent ce que d'autres souhaitent. Mais, au début des SPL, il n'y a pas toujours de débat partagé pour des perspectives communes, même avec des comités de pilotage et des comités techniques. Quand tous les choix sont arbitrés quand toutes les variables sont fixées, ce n'est pas simple de bouger les choses. Pour les collectivités, la résistance au changement des acteurs inhibe le débat et complique le retour en arrière. Pourtant, ce qui n'est pas fait au démarrage de la SPL sera à faire.

La question du suivi et du détachement des fonctionnements antérieurs ? Le suivi est à plusieurs niveaux, il concerne ce qui relève de l'autorité organisatrice et ce qui relève de la structure SPL. Une autorité organisatrice n'ira pas examiner les comptes d'une autre, elle n'en a pas la légitimité, mais de nombreux points pourraient être vu globalement.

Politiquement, le suivi pourrait être plus collectif pour avancer avec des décisions plus mutualisées. Il pourrait y avoir un tronc commun aux actions.

2.3 Les pas vers la gouvernance des transports pour un territoire

La SPL offre un cadre pour la mutualisation de moyens, pour la coopération entre les acteurs, notamment entre les autorités organisatrices des transports et de la mobilité, pour l'intermodalité et la multimodalité, pour le développement du territoire dans son ensemble.

2.3.1 Pour créer des économies d'échelle : mutualisation des moyens

Les objectifs économiques des collectivités et l'action publique peuvent être servis par la création d'une SPL. Toutefois, l'économie d'échelle n'est pas automatique. Elle relève d'une certaine organisation permettant d'optimiser au maximum l'utilisation des moyens, des sites et des équipements. La mutualisation administrative, celle des biens immobilier et mobiliers, celle du personnel sont un moyen pour réaliser des économies.

Être organisé en SPL facilite la mutualisation. S'organiser pour une mutualisation est une question de volonté mais aussi un impératif économique. La mutualisation peut être partielle (locaux, personnel, fournitures, tâches, services etc). Elle ne signifie pas globalisation. La mutualisation « administrative » est facile à mettre en place, car elle s'adresse plus à l'entreprise qu'aux réseaux. La mutualisation du personnel roulant est intéressante pour l'entreprise mais aussi pour les réseaux et pour les conducteurs. Ils peuvent par ce biais accéder à un temps plein dans les territoires où l'organisation des réseaux ne le permet pas sans mutualisation. La mutualisation peut être favorisée par la propriété des biens mais pas forcément. Il peut très bien y avoir des accords entre les autorités organisatrices et les autres collectivités territoriales. Il y a aussi dispositions inscrites dans les contrats d'exploitation pris par ces collectivités actionnaires avec la SPL. Ces accords sont d'autant plus nécessaires que les réseaux entrés dans la SPL sont entrés dans leur totalité. Il est peut être plus facile de s'engager dans des objectifs de mutualisation quand les réseaux sont partiellement

entrés dans une SPL. Le fait d'acheter en commun rend plus facile la mutualisation. La mutualisation peut être un atout identitaire mais aussi bénéficier de la volonté d'attribuer une identité à la SPL.

La mutualisation facilite l'organisation et la complémentarité des réseaux. Le choix de la mutualisation du matériel et notamment du matériel roulant se répercutent sur le bien être des conducteurs et l'emploi. Il est beaucoup plus facile de réutiliser les véhicules bloqués en heures creuses et d'offrir un temps plein aux salariés.

Faire entrer des réseaux complémentaires, c'est penser gouvernance. Une communauté de communes des landes a décidé de confier en cours de route la mise en œuvre de son réseau de transports en commun à la Société Publique Locale. Elle voulait bénéficier de l'effet de la mutualisation qu'offre cette structure avec les autres collectivités qui en sont déjà membres.

2.3.2 Pour créer la coopération entre autorités organisatrices de transports

La SPL en réunissant les acteurs du territoire offre un espace de rencontre des élus et des techniciens sur la question de la mobilité appliquée à leur territoire.

Les partenariats avec des collectivités membres des EPCI sont importants pour l'intégration de la politique transport au niveau local. Les communes peuvent appuyer sur le terrain les décisions prises pour la SPL. La SPL ne peut travailler que dans le champ de compétence des communes actionnaires inscrit au statut de la SPL et rendues effectives par la signature de contrats.

Les partenariats entre AOT sont des supports de la gouvernance des transports à une échelle de gouvernance plus large dans laquelle le traitement de l'intermodalité et de la multimodalité tient toute sa place.

Certaines actions communes à toutes les collectivités territoriales au sein de la SPL sont des signaux techniques de coopération, comme une régie commune d'avances et de recettes. La gouvernance des transports n'est plus réservée à certains. Avec la SPL qui est l'outil des collectivités territoriales partenaires, l'intérêt et la connaissance

du transport se diffuse au sein des élus. Il y a des occasions dans les organes de s'informer, s'interroger, décider de questions du transport sur un territoire de sa compétence et de la compétence du voisin. Cela donne plus l'envie de s'approprier collectivement la question du transport.

2.3.3 Pour faciliter l'intermodalité et la multimodalité

Si la SPL regroupe plusieurs réseaux, elle regroupe plusieurs AO/AOM qui peuvent au minimum traiter des portions de réseaux qui les concernent toutes en même temps. Il peut s'agir des aménagements, des espaces accessibles, de l'information, de la tarification.

La SPL des Landes, par exemple, a mis en place une nouvelle billettique, et travaillait sur une simplification tarifaire, qui devraient rendre plus attractive l'utilisation des transports publics.

2.3.4 Le coup de pouce des nouvelles circonstances législatives en 2017

Reprise par les régions

Avec la réforme territoriale, les lois NOTRE et MAPTAM⁵, la région est désormais chargée de coordonner son action avec celle des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et de définir des règles générales relatives à l'intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les régions récupèrent la compétence organisation des transports des départements qui ont l'obligation de la leur transférer, dès janvier 2017 pour le transport interurbain et dès septembre 2017 pour le transport scolaire.

La région Bourgogne Franche-Comté a ainsi repris la compétence transport du

5 LOI NOTRE n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et LOI MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

département de la Saône-et-Loire et la SPL transport que celui-ci avait créé. La région déjà actionnaire pour une petite part a transformé la SPL initiale en élargissant son objet et son partenariat. Un appel a été fait à toutes les autorités organisatrices du territoire. Deux AOM ont accepté la proposition.

Conclusion

La société publique locale est l'outil des collectivités territoriales. Elle leur offre un potentiel pour la gouvernance des transports. Bien identifié par ses actionnaires, ce potentiel est encore peu utilisé. Les réformes territoriales ont cependant déjà permis aux autorités organisatrices de le mettre en avant. Dans l'avenir, face aux multiples évolutions, il sera certainement beaucoup plus fréquent de voir se développer des SPL avec une connotation gouvernance des transports, sans pour autant voir disparaître l'aspect gestion des transports.

Bibliographie

AGIR, (2017), Guide 50 Questions/Réponses sur la société publique locale, <http://www.agir-transport.org/wp-content/uploads/2017/02/50-questions-r%C3%A9ponses-SPL-janvier-2017.pdf>, 35 p.

Le Courrier des maires et des élus locaux, (2011), 50 questions les sociétés publiques locales, n°250, 16 p.

EPL, (2013), SPL et contrôle analogue – Modalités pratiques du in house, *collection Modes d'emploi*, <http://www.lesepl.fr/kiosque-mode-emploi.php>, 25 p.

EPL, ADCF, Caisse de Dépôts, (2014), SPL et dynamismes territoriaux- l'implication des communautés dans les SPL, *collection Études et perspectives*, <http://www.lesepl.fr/kiosque-etudes.php>, 84 p.

DELAVERNE T., MEUNIEU P., VANNEAUX M.-A., VIVIANO M. (2016), *Les sociétés publiques locales – Entre volonté publique, esprit d’entreprise et concurrence*, Collection Logiques Juridiques, Éditions L’Harmattan, 354 p.

GOUTAL Y., (2012), *La Société publique locale : création et fonctionnement*, Dossier d’experts, Territorial éditions, 156 p.

BIZET J.-F., (2012), *Entreprises publiques locales – Sem, Spla, Spl*, Axe Droit, Editions Lamy, 378 p.