

Le système d'information multimodale en Alsace : enjeux et défis de gestion d'un partenariat circonstanciel dans le domaine des services publics de transports

Damien FÉRAILLE, docteur en droit

Assistant de recherche, Chaire Gutenberg du professeur Bachir MAZOUZ : « la gestion des partenariats public-privé »

Centre d'expertise et de recherche administrative

École nationale d'administration

damien.feraille@ena.fr, tél. : 03 69 20 48 67 ; fax : 03 69 20 48 89

Résumé : L'étude empirique réalisée sur le système d'information multimodal alsacien envisage dans une perspective managériale les enjeux et défis de ce projet qui sera réalisé en contrat de partenariat public-privé. Le partage de l'information, l'innovation, la constitution d'un réseau multi-partenarial et le développement durable sont les principaux enjeux qui ressortent de ce projet, qui permet aux usagers d'avoir accès sur Internet par un guichet unique à l'ensemble des informations relatives aux réseaux de transports collectifs en Alsace. L'examen de la conception de ce projet complexe conduit à identifier différents défis qui ont été relevés à ce stade : la mobilisation de compétences de qualité, le choix de ressources humaines *ad hoc* et la communication entre chaque partie publique partenaire. Différents défis devront alors être relevés par les gestionnaires de ce projet, une fois que la plate-forme sera opérationnelle : transmettre une information de qualité, communiquer avec l'utilisateur afin de mieux connaître ses besoins, et adapter l'offre aux besoins des usagers. D'après la typologie des partenariats public-privé conçue par Bachir MAZOUZ *et alii*, ce projet constitue un partenariat de circonstance, qui comporte ainsi des enjeux et défis de gestion spécifiques.

Mots clés : partenariat public-privé, technologies de l'information, transports publics.

La signature le 25 juin 2009 du premier contrat de partenariat dans le domaine de l'information des usagers des services publics de transports est d'importance. Le système d'information multimodale vise principalement à créer un calculateur d'itinéraire permettant de préparer un trajet en transports en commun sur l'ensemble du territoire de la région Alsace. Il s'agit de réunir sur une seule plate-forme numérique l'ensemble des informations relatives aux réseaux de transports collectifs régionaux et d'y adjoindre d'autres services destinés à favoriser la mobilité dans la région.

Le système d'information multimodale (ci-après SIM) ne constitue cependant pas le premier calculateur d'itinéraire multimodal. Certains moteurs de recherche permettent d'ores et déjà d'intégrer tous les modes de transport disponibles sur un territoire et sont mis à disposition du public sur un site Internet¹. Néanmoins, le SIM est novateur non seulement en ce qu'il fédère dix autorités organisatrices de transport locales qui voient aboutir pour la première fois un projet commun², mais également en ce que le contrat de partenariat a été considéré comme pertinent pour accomplir ce projet³.

L'étude empirique réalisée sur ce contrat de partenariat⁴ permet d'identifier quels sont les enjeux principaux de ce projet (2). La réussite de la conception du projet a nécessité pour les partenaires de relever certains défis de gestion qu'il convient d'étayer. Il est intéressant également d'identifier les défis de gestion qui devront être relevés au cours de l'exécution du contrat, ce qui implique de surmonter différentes obstacles (3). Il convient au préalable de bien saisir quel est le contexte du SIM, à savoir comment sont développées l'information des voyageurs et l'intermodalité en Alsace (1).

I. Le contexte du SIM en Alsace : information des voyageurs et intermodalité

Avant d'aborder le cœur du projet, il importe de faire le point sur deux points contextuels : une réelle disparité entre les autorités organisatrices de transport (ci-après AOT) est à observer

¹ Transinfo Calcul d'Itinéraire est par exemple utilisé pour le service des transports de l'agglomération de Nancy www.reseau-stan.com ; de Marseille et du département des Bouches-du-Rhône www.lepilote.com ; de l'agglomération de Nice www.lignedazur.com ; de Bordeaux Métropole (Voiture et Transports en commun) www.infotbc.com ; de Melbourne – Australie www.connexmelbourne.com.au.

² Il s'agit de la Région Alsace (qui gère le TER), la Communauté urbaine de Strasbourg (qui gère la CTS), le Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne (Soléa), les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (cars interurbains, transports scolaires et à la demande), communauté d'agglomération de Colmar (Trace), syndicat des transports de Hagunau et Schweighouse-sur-Moder (Ritmo), Obernai (Ritmo), communautés de communes de Sélestat (TIS) et des Trois-Frontières (Distribus).

³ Mission d'appui aux contrats de partenariat (MAPPP), avis n° 2007-16 sur le projet de plate-forme d'information multimodale sur la mobilité des personnes en région Alsace, disponible sur : <http://www.ppp.bercy.gouv.fr/avis.php>

⁴ Quatre entretiens de recherche ont été menés dans le cadre de cette étude : Nicolas FREYBURGER (Communauté urbaine de Strasbourg), Emmanuel LAGRANDEUR (Région Alsace), Chloé SPANO (Société Cityway, attributaire du marché), Jean-Marc THUET (Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération de Mulhouse, Sitram). Je me suis également entretenu avec Christine BURGUN (SNCF), Claire HEIDSEIK (Région Alsace) et Christophe WOLF (Sitram). Je remercie chacun de ces interlocuteurs d'avoir accepté de prendre sur leur temps de travail pour répondre à l'ensemble de mes interrogations. Ces entretiens ne sont pas publiés. Je remercie également chacun des membres du CERA pour leurs utiles commentaires sur des versions précédentes de la présente étude.

pour ce qui concerne l'information des voyageurs (1.1). Par ailleurs, il convient d'examiner de quelle manière les AOT communiquent d'ores et déjà entre elles, dans la mesure où cela constitue les bases d'une intermodalité qui sera métamorphosée avec le SIM (1.2.).

1.1. Les disparités en matière d'information des voyageurs en Alsace avant le SIM

Comme le rappelle la Mission d'appui dans l'avis qu'elle a rendu sur le système d'information multimodale, « *les autorités organisatrices de transport ont l'obligation, dans le cadre de leur mission de service public, d'informer les usagers* »⁵. Les exploitants et autorités de transport alsaciennes ont toutefois une expérience variable dans l'information des voyageurs. Certes, l'ensemble des informations relatives aux horaires des services publics de transports de chacun de ces exploitants est disponible sur internet. Ces sites informent généralement les voyageurs des perturbations sur les lignes.

Certains exploitants sont particulièrement en avance sur les autres. En particulier, la CTS sur le réseau de la Communauté urbaine de Strasbourg et le TER Alsace développent l'information des voyageurs *via* les téléphones portables. Les usagers peuvent être personnellement avertis en cas de perturbation du trafic. De plus, le calculateur d'itinéraire pour chacun de ces deux réseaux est accessible sur les téléphones mobiles. En outre, les comités locaux d'animation de ligne permettent à la région Alsace et à la SNCF d'avoir connaissance de la satisfaction des usagers des lignes ferroviaires régionales.

Ainsi, l'information voyageurs est bien évidemment développée, mais elle est inégale et morcelée entre chaque exploitant.

1.2. La communication entre les AOT avant le SIM, embryon d'une intermodalité

Il serait erroné de croire que le SIM inaugure la communication entre les AOT. Celle-ci existe principalement en tant que les horaires sont d'ores et déjà communiqués entre les AOT dont les réseaux sont amenés à entrer en contact (en 2005, la SNCF recevait par exemple les informations des réseaux de bus de chacun des Conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, tandis que la SNCF transmettait ses horaires en version papier à la Communauté

⁵ MAPPP, avis n° 2007-16, préc. note 3, p. 3.

urbaine de Strasbourg et au Syndicat intercommunal de transports de l'agglomération mulhousienne, et en version Excel aux régies de transport Sélestat et de Colmar)⁶. Ces échanges sont cependant limités à la transmission des horaires ; cela n'intègre pas, par exemple, les perturbations journalières du trafic. Au-delà de la transmission de ces données, la communication entre exploitants est occasionnelle. Elle vise principalement à adapter les horaires entre réseaux. Par exemple, les horaires des bus départementaux et des TER ont été modifiés à la suite de l'arrivée du TGV-Est à Strasbourg.

Toutefois, les sites Internet de ces organisations publiques de transport révèlent qu'une politique favorisant l'intermodalité est poursuivie⁷. Les parkings (vélos ou voiture) à proximité des stations de tramways favorisent par exemple le « *report modal* »⁸. De plus, les projets de tram-train⁹ démontrent déjà la capacité de plusieurs AOT de coopérer : ces projets impliquent une communication précise entre les exploitants et AOT concernés sur les informations horaires et une adaptation des acteurs à ce nouveau mode de transport. Par ailleurs, il convient de noter que la CTS communique ses horaires avec le système d'information multimodal allemand.

Ainsi, la communication entre les exploitants de transports locaux alsaciens et les AOT est réelle, même si le fonctionnement de chacun de ces réseaux s'effectue essentiellement de manière cloisonnée. La communication de chaque exploitant se fait principalement en direction des voyageurs, de manière verticale. Le SIM vient métamorphoser l'ensemble de ces relations en offrant aux voyageurs un guichet unique pour préparer leurs déplacements. En effet, il implique un échange régulier entre l'opérateur privé qui gère la plate-forme et les AOT-exploitants, entre les AOT elles-mêmes. En outre, le SIM facilite l'identification des besoins des usagers. Il convient alors d'exposer plus avant quels sont les enjeux de ce nouveau service.

⁶ V. annexe 1.

⁷ Sur le site des transports publics de Haguenau (<http://www.ritmo.fr>), on peut lire : « L'organisation des horaires en relation avec ceux des trains express régionaux et des autocars du Conseil Général 67, permettant ainsi d'offrir aux usagers des correspondances idéales et de favoriser l'intermodalité entre les modes de transport en gare de Haguenau, Schweighouse et Marienthal ».

⁸ V. Setec Its, Conseil régional d'Alsace, *Étude de faisabilité d'un système d'information multimodale*, 2005, pp. 1-143, sp. 47 : « L'incitation au report modal se concrétise par la mise à disposition de 4 parkings-relais vélo, ainsi que 8 parkings-relais voiture ».

⁹ Le tram-train reliera le Piémont de la Bruche à l'agglomération strasbourgeoise et la Vallée de la Thur à l'agglomération mulhousienne.

II. Les enjeux du système d'information multimodale

Le système d'information multimodale alsacien consiste à mieux informer l'utilisateur sur l'offre des transports publics locaux lorsque celui-ci souhaite se déplacer d'un point à un autre de la région, en utilisant le cas échéant plusieurs réseaux de transport. Cet objectif soulève différents enjeux. Parmi ceux-ci, le partage de l'information apparaît de toute évidence en première ligne (1). L'innovation (2) et le développement d'un réseau multi-partenarial (3) constituent également des enjeux importants. En outre, le SIM s'inscrit dans une démarche de développement durable du territoire alsacien (4).

2.1. Le partage de l'information

La bon fonctionnement du SIM repose sur la partage de l'information relative aux différents réseaux de transport impliqués dans le SIM. Le partenaire privé à qui le marché a été attribué doit accéder à cette information, celle-ci devant lui être transmise par chacune des autorités organisatrices de transport, ces AOT l'obtenant elles-mêmes de leurs exploitants respectifs. Les informations sur les trajets prennent donc une grande valeur dans ce contrat.

Même si la communication des informations relatives aux horaires existe déjà sous certaines formes (v. *supra* 1.2.), le projet de système d'information multimodal vient multiplier les échanges d'information relatives aux transports publics sur l'ensemble du territoire. Les entretiens réalisés ont toutefois montré que certaines AOT sont assez réticentes pour mettre dans un « tronc commun » l'ensemble des informations relatives au réseau de transport qu'elles gèrent. D'aucuns ont estimé que l'opérateur privé vient en fait copier les informations publiées sur leur site Internet. D'autres AOT craignent que le partenaire privé « *fasse commerce* » de ces informations, ils estiment alors que la publication de leurs horaires est suffisante. Cet aspect est assez contradictoire : les horaires et les informations relatives à un service *public* n'ont *a priori* pas vocation à rester confidentiels. Néanmoins, le fait que ces informations soient utilisées en partie à des fins commerciales (le partenaire privé en tire profit) représente un frein psychologique, du côté des partenaires publics et de leurs exploitants, pour leur divulgation.

La généralisation et la permanence des échanges d'information constitue alors un changement complet de l'approche de chaque exploitant vis-à-vis de ses horaires et du réseau qu'il gère. Les horaires ne sont plus une « chasse gardée », mais le partage des informations y relatives doit être considéré comme un moyen d'améliorer l'accès aux transports, ce qui est bénéfique pour l'ensemble des réseaux. Ce changement de mentalité, insufflé par le contrat de partenariat, a été observé par Emmanuel LAGRANDEUR, qui a occupé la fonction de chef de projet du SIM à la région Alsace :

« L'information est souvent considérée comme une source de pouvoir (...); l'information, en tout cas en France, n'est pas partagée de manière volontaire, contrairement au consensus européen, ou dans les institutions européennes, où la source de pouvoir provient du fait qu'on partage l'information. L'information est vérifiée après-coup, et donc est fiable. Celui qui partage l'information est vraiment détenteur d'un certain pouvoir »¹⁰.

Ainsi, l'ensemble des acteurs ont *a priori* un gain à tirer du partage de l'information. Dans la mesure où le territoire est découpé en différents réseaux, la concurrence entre ces derniers n'a pas lieu d'être. Au contraire, le partage de l'information constitue une innovation majeure qui est susceptible de bénéficier aux usagers et, partant, à l'ensemble des acteurs publics qui sont investis dans le projet. Le SIM est à même de créer des gains d'efficacité.

D'autres éléments témoignent de l'importance de l'aspect « innovation » dans ce projet.

2.2. L'innovation

Pour l'ensemble des partenaires publics ainsi que pour le partenaire privé qui a remporté le marché, le SIM comporte un enjeu décisif : l'innovation.

D'une part, le SIM implique pour le partenaire privé de démontrer ses capacités à innover, que ce soit vis-à-vis du cocontractant public ou de ses clients potentiels. Le site représente l'une des « cartes de visite » de cette entreprise.

Concrètement, il est prévu de développer l'information des voyageurs sur téléphone portable, ce service complémentaire étant à même de s'autofinancer (il est prévu un abonnement à un

¹⁰ Entretien avec Emmanuel LAGRANDEUR, région Alsace.

prix compétitif). Même si ce système existe déjà pour les voyageurs qui utilisent le réseau TER ou celui de la CTS à Strasbourg, le développement de cette fonctionnalité constituera un pas en avant pour les huit autres réseaux de transport alsaciens. De plus, le fait que cette fonctionnalité concerne l'ensemble du réseau représente un avantage évident pour les usagers de la CTS à Strasbourg ou pour ceux qui empruntent le réseau TER. Il est prévu également non seulement de prendre en compte les besoins des cyclistes (localisation des parcs de stationnement pour vélo, par exemple), mais aussi de proposer des services de co-voiturage et de taxi. En outre, l'opérateur privé envisage de tisser des relations avec le secteur touristique, afin de pouvoir se placer sur le marché de la clientèle qui utilise occasionnellement les transports publics. Le partenaire privé doit donc être attentif à toutes les formes nouvelles et alternatives de déplacement, le but étant de fournir « *un transport à la demande* »¹¹. L'entreprise qui a remporté le marché procède à cet effet à une veille technologique, ce qui la rend tout à fait à même de mieux connaître l'évolution des besoins des usagers. En amont du choix du contrat de partenariat, cette veille avait d'ailleurs été jugée « *indispensable* » par la Mission d'appui¹². Dans la mesure où le projet se veut « *évolutif* »¹³, le succès de ce partenariat public-privé est donc lié à la capacité du partenaire privé à faire innover le système, c'est-à-dire « *à générer des projets* » selon l'expression de Noureddine BELHOCINE, Joseph FACAL et Bachir MAZOUZ¹⁴.

D'autre part, pour la partie publique, le SIM donne une image innovante. En pratique, le PPP permettra à la majorité des AOT d'être connectées à un système plus efficace que leur propre système d'information, lorsqu'il ne comportait pas de calculateur d'itinéraire. Ainsi, le SIM améliore considérablement l'image de marque des AOT qu'on aurait pu considérer comme étant en retard en matière de technologie de l'information.

S'agissant des AOT-exploitants qui possédaient déjà un calculateur d'itinéraire, le SIM leur apporte la possibilité d'être connectés à un réseau plus global. À cet égard, Nicolas FREYBURGER, responsable du service des transports et déplacements à la Communauté urbaine de Strasbourg, mentionne que « *90 à 95 % des usagers de la CTS ne font des trajets qu'au sein du réseau CTS* ». Le SIM va donc permettre à 5 à 10 % des voyageurs qui

¹¹ Entretien avec Claire HEIDSIEK, région Alsace.

¹² MAPPP, avis n° 2007-16, sp. p. 3.

¹³ Entretien avec Claire HEIDSIEK, région Alsace, qui confirme à cet égard le point de vue de la MAPPP, avis préc. note 3, p. 3, qui a mis l'accent sur le fait que « l'évolutivité » de ce projet participe à sa complexité.

¹⁴ BELHOCINE N., FACAL J. et MAZOUZ B., « Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, février 2005, pp. 2-14, sp. 7.

empruntent le réseau CTS d'une manière combinée avec un ou plusieurs autres réseaux, de mieux préparer leur trajet. Indépendamment de ces chiffres, on peut imaginer que les voyageurs occasionnels seront davantage incités à utiliser les transports en commun sur des réseaux distincts mais connectés entre eux.

Le SIM vient donc combler le « *manque* » d'intermodalité, qui a été souligné par le représentant de la région Alsace. Il permet indéniablement à la région Alsace de « *faire preuve d'innovation* »¹⁵.

Par conséquent, on observe une convergence des intérêts en la matière. D'un côté, le SIM représente pour la partie privée une grande opportunité pour mettre en œuvre ses capacités à innover. De l'autre, le SIM permet à la partie publique de se montrer pionnière en matière de nouvelles technologies, en bénéficiant ainsi des effets du savoir-faire détenu par la personne privée. L'innovation réside aussi dans l'amélioration de la communication entre les différentes parties prenantes.

2.3. Le développement d'un réseau multi-partenarial

Selon la Mission d'appui aux contrats de partenariat, « *le SIM implique nécessairement un engagement et une coopération de tous les acteurs* »¹⁶. Le projet de système d'information multimodal, en stimulant la communication entre chacun des acteurs, permet de tisser un réseau multi-partenarial dans le domaine des technologies de l'information en matière de transports en commun¹⁷. Cela constitue le troisième enjeu qui ressort des entretiens que nous avons menés.

Le SIM suppose, d'abord, que des communications régulières aient lieu entre l'opérateur privé et les différentes autorités organisatrices de transport. En effet, le portail Internet va permettre de cibler, à travers les demandes des usagers, les correspondances problématiques. Au cours des comités techniques pléniers qui continueront à se réunir mensuellement lorsque la plate-forme sera opérationnelle (début 2010), ces informations seront transmises aux

¹⁵ Entretien avec E. LAGRANDEUR, région Alsace.

¹⁶ MAPPP, avis n° 2007-16, préc. note 3, p. 3.

¹⁷ V. annexe 2.

autorités organisatrices de transport. Celles-ci pourront alors examiner avec leur exploitant si ces demandes peuvent donner lieu à une modification de l'offre.

Ensuite, le SIM témoigne en lui-même de la coopération entre les autorités organisatrices de transport et entre les exploitants. Le SIM est le premier projet réunissant les dix AOT alsaciennes qui aboutit. Il devient alors raisonnable d'envisager des coopérations plus approfondies, comme par exemple une tarification intégrée sur toute l'Alsace. Pour certaines AOT, ce projet de tarification unique apparaît toutefois comme étant beaucoup plus complexe à mettre en œuvre qu'un système d'information commun¹⁸. Néanmoins, il est prévu d'expérimenter une tarification intermodale pour le tram-train Mulhouse vallée de la Thur, ce qui a nécessité de « *[surmonter] toutes les difficultés qui peuvent exister : financières, réglementaires, etc.* »¹⁹. Dans la mesure où le partage de l'information contribue au décloisonnement du mode de fonctionnement des différentes AOT, le développement progressif d'une tarification multimodale, qui regrouperait l'ensemble des réseaux de transports en commun, n'est plus une chimère.

Enfin, le SIM aura certainement un impact sur les relations existantes entre les AOT et chacun de leurs exploitants. On peut supposer que les relations politiques qui s'établissent dans le cadre du SIM entre les AOT, insufflées par la région, conduisent à un plus grand dialogue entre les AOT et leurs exploitants. En ce sens, Emmanuel LAGRANDEUR estime que la participation des AOT au SIM peut représenter un « *moyen d'émancipation* » des AOT vis-à-vis de leurs exploitants, c'est-à-dire un moyen de faire passer au premier plan l'intérêt général en matière de transports régionaux, en suggérant une modification de l'offre à l'exploitant. Les AOT auront en effet accès à certaines informations auxquelles elles n'avaient pas accès auparavant ; il s'agit d'un élément qui peut encourager les négociations entre les AOT et leurs exploitants respectifs.

Il ressort ainsi de ces éléments que le SIM améliore la fluidité des échanges entre les acteurs publics et privés qui sont impliqués dans le projet. Cette meilleure communication contribue,

¹⁸ Selon J.-M. THUET (Sitram), « La tarification intermodale signifie que certains tarifs existants sont remplacés par des tarifs convenus avec les autres AOT. On perd ainsi un certain pouvoir. Il y a aussi la perte d'une certaine recette, et la crainte qu'un opérateur soit favorisé financièrement au détriment de l'autre. C'est beaucoup plus difficile de mettre en place une tarification intermodale qu'un système d'information ».

¹⁹ J.-M. THUET (Sitram).

dans une mesure qu'il est cependant difficile de quantifier, à encourager l'utilisation des transports en commun.

2.4. Une démarche de développement durable du territoire alsacien

Le système d'information multimodale facilite évidemment l'accès aux transports en commun. En ce sens, en améliorant l'information des voyageurs, il peut encourager les citoyens à réfléchir davantage à l'utilisation de ces transports plutôt que la voiture individuelle, même pour un trajet de longue distance. Il permet de sensibiliser les voyageurs aux « *déplacements alternatifs aux modes individuels motorisés* »²⁰. Les préoccupations relatives au développement durable sont ainsi avancées par nos interlocuteurs. Selon l'opérateur qui a remporté le marché, le SIM constitue « *une démarche sociale et de développement durable. Et l'environnement a un impact direct sur le territoire* »²¹. Du côté de la région Alsace, on rappelle que le projet est lancé dans une région qui a « *une sensibilité environnementale assez importante* »²². Témoin de cette préoccupation, le partenaire privé entend adjoindre au SIM un éco-comparateur qui calculera l'empreinte carbone de l'itinéraire et des modes choisis²³. On observe ainsi une convergence des différentes parties au contrat de partenariat quant à l'inscription de ce projet dans une démarche de développement durable, fût-ce à une petite échelle.

De plus, la valorisation du territoire de l'Alsace a été fortement mise en avant par la région. D'après Emmanuel LAGRANDEUR, le SIM constitue en effet l'un des « *leviers (...) pour favoriser et simplifier l'accès aux transports collectifs sur l'ensemble du territoire* »²⁴. Toutefois, il est évident qu'une meilleure information des voyageurs n'est pas suffisante pour développer le territoire²⁵. Le système d'information multimodale constitue seulement « *un des outils qui doit permettre d'améliorer l'intermodalité des voyageurs* »²⁶. Néanmoins, une meilleure connexion des régions reculées du territoire alsacien avec les grands réseaux de transport peut contribuer à leur valorisation.

²⁰ Selon J.M. THUET, Sitram.

²¹ C. SPANO, Cityway.

²² E. LAGRANDEUR, région Alsace.

²³ V. *Dernières nouvelles d'Alsace*, « Un portail internet pour une mobilité sans voiture », 5.5.2009.

²⁴ E. LAGRANDEUR, région Alsace.

²⁵ *idem* : le développement du territoire est assuré par « le développement des infrastructures mais aussi du matériel roulant, l'organisation des transports en termes d'exploitation, mais aussi d'interconnexion des réseaux, la qualité des services ou d'innovation, qui favorise l'intermodalité ».

²⁶ E. LAGRANDEUR, région Alsace.

En fait, le SIM est « *l'un des maillons essentiels pour favoriser l'intermodalité et le développement des transports collectifs en Alsace* »²⁷. Même si l'augmentation de la fréquentation des transports publics apparaît en filigrane dans les propos tenus par le chef de file du projet, ainsi que dans l'étude de faisabilité²⁸, les autorités organisatrices de transport tempèrent ce point de vue. S'il est indéniable que le SIM améliore le « *confort des usagers* »²⁹, l'objectif d'une augmentation du trafic est considéré comme un enjeu « *marginal* »³⁰. Dès lors, le SIM n'aura qu'un impact limité sur la décision de créer une nouvelle infrastructure³¹.

Au-delà d'une différence entre un enjeu commercial pour l'opérateur qui a remporté le marché et d'une démarche de service public qui caractérise les autorités organisatrices de transport, les différents enjeux qui sont soulevés par ce projet témoignent d'une grande compatibilité des objectifs poursuivis par les parties à ce contrat de partenariat. Encore convient-il que ce projet soit correctement géré.

III. Les défis de gestion du système d'information multimodale alsacien

Il est important de distinguer les différents défis de gestion qui ont été relevés au moment de la conception du projet (1), de ceux qui attendent les différents acteurs une fois que le portail Internet sera opérationnel (2). Les différents enseignements tirés de la phase de conception du projet sont un bon révélateur de ce que pourra être l'exécution ultérieure du contrat.

3.1. Les défis de gestion relevés au moment de la conception du projet

Différents défis de gestion ont été relevés au cours de la conception du projet, en particulier au cours de la procédure de dialogue compétitif (cette procédure est découpée en différentes

²⁷ E. LAGRANDEUR, Région Alsace.

²⁸ Conseil régional d'Alsace, *Étude de faisabilité*, préc. note 8, sp. p. 1.

²⁹ N. FREYBURGER, Communauté urbaine de Strasbourg. Selon C. SPANO, société Cityway, « globalement, les usagers ont besoin de connaître les horaires. C'est un accompagnement de l'utilisateur. La démarche est facilitée, ça les rassure ».

³⁰ Selon N. FREYBURGER, Communauté urbaine de Strasbourg, « c'est assez marginal. Ce n'est pas parce que le système d'information est bien fichu qu'on va doubler notre fréquentation ».

³¹ Selon J.-M. THUET, Sitram : « je pense que dans un projet comme ici, l'information multimodale au sein de l'Alsace, ça ne fera pas suffisamment d'impact sur la fréquentation pour décider d'une nouvelle infrastructure ».

phases, dans la mesure où trois offres sont remises : une première proposition, une deuxième proposition puis l'offre finale ; les candidats ont la possibilité de poser des questions formalisées par courriel, qui donnent lieu à une réponse de la personne publique, suivant des délais à respecter). L'étude de ces challenges permet de comprendre de quelle manière les différentes parties au contrat ont répondu à la complexité de cette procédure.

3.1.1. La mobilisation de compétences de qualité

La mobilisation de compétences de qualité constitue une réponse nécessaire à la complexité technique, juridique et financière du projet, qui justifie d'ailleurs qu'un contrat de partenariat ait été signé en la matière³².

La mobilisation de ces compétences constitue un défi commun à la région et à l'opérateur qui a remporté le marché. Il est évidemment essentiel de s'entourer des bonnes compétences pour répondre à un projet complexe et réussir à suivre une procédure longue. En particulier, la réponse à ce type d'appel d'offres requiert de réunir des compétences techniques, juridiques et financières.

Les personnes privées qui portent leur candidature pour le SIM ont évidemment des compétences dans le domaine de l'information des voyageurs, en matière informatique. Certaines d'entre elles éditent d'ailleurs des ouvrages relatifs à l'information des voyageurs à destination des autorités publiques de transport³³. Mais les entreprises candidates ne détiennent pas forcément l'expérience en matière de partenariat public-privé. La compétence éventuelle de certaines entreprises en matière de PPP relatifs à l'exploitation de transports publics doit être adaptée à ce domaine particulier. À cet égard, le partenaire privé a bénéficié des services d'un financier et d'un juriste détachés du groupe auquel appartient la société. Notre interlocutrice a noté que les compétences des personnes détachées dans les domaines des PPP transports devaient être conciliées avec la compétence de son entreprise dans le domaine technique, la gestion de l'information.

La réponse à ce type d'appel d'offre oblige ainsi les entreprises à faire sauter certains verrous. D'ailleurs, la conciliation des exigences techniques avec les éléments juridiques et financiers

³² Avis 2007-16 de la MAPPP, préc. note 3, sp. pp. 3. et 4, qui détaille cette complexité sous les trois aspects technique, juridique et financier.

³³ V. en particulier SIM-Déclic, édité sur www.cityway.fr.

est intégrée dans le contrat (la matrice des risques intègre ces trois dimensions). L'investissement est donc important, d'autant plus qu'aucune indemnité n'était prévue pour les candidats non retenus. Comme ce qui a pu être remarqué à propos d'autres cas, « *chaque groupement est appelé à se présenter avec ses investisseurs, ses banques, ses concepteurs, ses constructeurs, ses prestataires de services et souvent ses consultants dans le domaine juridique, financier ou des services* »³⁴. Ces éléments permettent de douter de la capacité d'une petite entreprise à répondre à un appel d'offre pour ce type de projet, même s'il s'agit en l'espèce d'un projet d'une envergure assez restreinte.

La région s'est également entourée des compétences particulières pour tenir son rôle de chef de file. La direction des transports a fait appel à des prestataires financiers et juridiques extérieurs, ainsi qu'à un cabinet d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage. Au sein de la région, la direction des finances, la direction des affaires juridiques et la direction de la communication ont coopéré. Il a fallu également associer chacune des AOT.

Cette organisation parallèle de la partie publique et de la partie privée semble aller dans le sens de l'analyse formulée par Élisabeth CAMPAGNAC, selon qui « *l'instrumentation mise à disposition de la personne publique pour asseoir sa décision emprunte largement au calcul économique privé* »³⁵. Ce rapprochement du mode de fonctionnement des personnes publiques et privées dans la conception du projet constitue un aspect tangible du partenariat public-privé.

En outre, il convient de s'intéresser en particulier aux aspects juridiques de ce contrat de partenariat, en ce qu'ils ont représenté une source de difficulté pendant la phase de conception du projet, tant du point de vue de la personne publique que de celui de la personne privée. Dès 2007, la Mission d'appui considérait que « *la complexité juridique [de ce projet] résulte de la nécessité d'établir un cadre juridique commun permettant d'établir une collaboration indispensable et sans ambiguïté d'entités indépendantes* »³⁶ : la région a évidemment une solide connaissance en matière de marchés publics, mais notre interlocuteur a mentionné que

³⁴ E. CAMPAGNAC, « Contributions à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », *RFAP*, n° 130, pp. 365-382, p. 382.

³⁵ *Idem*, p. 381.

³⁶ MAPPP, avis 2007-16, préc. note 3, p. 4.

plusieurs dispositions juridiques ont été interprétées pour la rédaction du contrat³⁷. De plus, la région a veillé à respecter l'obligation de confidentialité, afin de garantir l'égalité de traitement et éviter tout risque de contentieux.

Ces éléments confirment la nécessité d'appliquer les dispositions juridiques en les adaptant aux spécificités du contrat, de manière à prévoir une bonne gestion de celui-ci. Selon Bachir MAZOUZ :

« Si nous admettons que les PPP sont conclus à moyen et long terme sur la base d'une finalité double – à savoir celle dictée par une logique d'intervention (offre publique), d'une part, d'une logique d'opportunité (demande de marché), d'autre part – on ne peut s'empêcher de prédire l'insuffisance du dispositif juridico-administratif, aussi sophistiqué soit-il, à les gérer. En effet, les besoins des citoyens étant en évolution permanente et la dynamique des marchés de plus en plus imprévisible, il est périlleux de réduire la gestion des PPP aux seuls actes administratifs et juridiques que définit l'exécution des termes contractuels préalablement convenus »³⁸.

Ces éléments confirment également que les réflexions menées sur la capacité du droit de la commande publique à réguler les stratégies des acteurs ne sont pas closes³⁹.

Il ressort de nos entretiens que la procédure de dialogue compétitif doit être menée avec une grande rigueur. Il est donc essentiel de se tourner vers les personnes compétentes en la matière.

3.1.2. Le choix de ressources humaines *ad hoc* pour la conception du projet

Le choix de ressources humaines *ad hoc* pour la conception du projet constitue également un challenge partagé par la région et l'entreprise qui a remporté le marché.

Le partenaire privé a souligné la nécessité de disposer d'un service qui gère l'ensemble de la procédure de dialogue compétitif. Il est important qu'une personne suive toute la procédure⁴⁰.

³⁷ Selon E. LAGRANDEUR, région Alsace : « on doit s'appuyer sur une ordonnance. Il y a des textes et parfois il y a de l'interprétation. C'est quand même moins cadré qu'un marché public, notamment après au niveau des clauses du contrat. On ne s'appuie pas sur des CCAG. On s'appuie sur un contrat. Donc, on a un peu tout à inventer

³⁸ MAZOUZ B., « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des partenariats public-privé », *RFAP*, n° 130, pp. 215-232, sp. 220.

³⁹ V. en particulier E. CAMPAGNAC, « Contributions à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », *RFAP*, n° 130, pp. 365-382, sp. p. 368-369.

La région a noté que de nombreuses personnes travaillaient sur les offres du côté des entreprises, sans que ces personnes entrent en contact avec la région.

Du côté de la personne publique, un service référent pour l'ensemble des AOT a suivi le projet, avec une personne qui a travaillé à plein temps sur ce projet. Cet élément a été décisif, selon Jean-Marc THUET, pour l'avancement du projet⁴¹. Le partenaire privé avait d'ailleurs conscience du travail fourni par la région⁴².

Ces éléments confirment la nécessité de nommer un chef de projet, qui sera le pivot sur lequel reposera l'ensemble de la conception du contrat. Le rôle de ce chef de projet est crucial. En l'espèce, le chef de projet a dû concilier les points de vue politiques des AOT-exploitants avec les propositions techniques formulées par les entreprises candidates.

Le chef de projet a dû également veiller à ce que les parties publiques partenaires entretiennent de bons échanges entre elles.

3.1.3. La communication entre chaque partie publique impliquée

Le SIM suppose le dialogue entre les AOT qui y participent⁴³. La région, en tant que chef de file, semble avoir particulièrement bien sollicité les autres collectivités publiques. Selon Jean-Marc THUET, « *la région a toujours monté ce dossier en étroite collaboration avec ses partenaires* ».

La communication entre les personnes publiques s'est faite en particulier au sein des réunions du comité de suivi politique et technique, le comité de coordination des AOT. De plus, les réunions du comité technique plénier, qui se tiennent mensuellement en présence du

⁴⁰ C. SPANO, société Cityway : « il faut une équipe commerciale qui suive le projet de A à Z, ce qui n'est pas évident sur un projet aussi long. Il faut une vision technique, commerciale, juridique et financière. Quelqu'un qui combine plusieurs compétences. Tout le contrat est basé sur les échanges ».

⁴¹ J.-M. THUET, Sitram : « Le dossier a vraiment pris son essor quand la région a embauché un chargé de mission, a mis une personne quasiment à temps complet sur le projet et l'a fait travailler dessus. C'est cette personne qui a insufflé à ses collègues des autres AO la dynamique nécessaire. S'il n'y a pas une direction de projet ou un chef de projet, qui prend ça à cœur, non je ne crois pas que ça puisse avancer ».

⁴² Selon C. SPANO, société Cityway : « on savait qu'il y avait des gens qui connaissaient très bien l'offre. (...) Il y avait vraiment énormément de [travail] de l'autre côté. Nous sommes conscients que pour nous ça a été énorme, mais en face on sait que des équipes travaillaient dur aussi, et passaient quasiment tout leur temps sur ce dossier-là ». Concrètement, les offres ont été analysées en détail : la région n'étudiait pas seulement les business plans des candidats, mais chaque proposition était examinée en profondeur.

⁴³ Selon E. LAGRANDEUR, région Alsace : « c'est enfin au niveau de la gouvernance, un projet qui accroît aussi les échanges entre les AOT, entre les collectivités et développe une culture de projet partenarial, et favorise l'intégration de nos politiques ».

partenaire privé qui a obtenu le marché, sont également l'occasion de suivre l'avancement du projet sur un plan technique. En particulier, il s'agit de veiller à ce que les informations soient bien transmises et de procéder aux ajustements si nécessaires.

Puisque chaque régie de transport est également partie prenante dans le projet, il est essentiel également que les AOT partagent l'avancement du projet avec leur exploitant. L'un de nos interlocuteurs, représentant d'une AOT, nous a mentionné à ce sujet qu'il était essentiel d'impliquer dès la conception du projet l'exploitant.

Ce projet repose donc en amont sur une bonne communication entre tous les partenaires. Au vu des considérations précédentes relatives à la constitution d'un réseau multi-partenarial, un parallèle s'impose entre le SIM et un cas de partenariat public-privé qui porte sur un système informatique au Québec, à savoir le site Internet « BonjourQuébec.com ». Celui-ci est « *un système de gestion de la destination touristique opéré conjointement par Tourisme Québec, une agence publique, et Bell, une entreprise privée* »⁴⁴. Les auteurs de cette étude de cas ont précisément remarqué qu'« *une communication axée sur les enjeux véritables du projet de partenariat améliore ses chances de bonne gouvernance* »⁴⁵. En l'espèce, même si les partenaires publics et privé partagent les enjeux en matière d'innovation et de développement durable, le succès du SIM semble reposer sur une excellente communication entre chaque partenaire, afin de dépasser les objectifs distincts poursuivis par les parties publiques et privées (objectif commercial et concurrentiel d'un côté, objectif d'amélioration de l'accès au service public de l'autre). L'exécution du contrat de partenariat requiert alors que la communication entre chacun des acteurs qui a pu être observée au cours de la phase de la conception du projet, se poursuive une fois que la plate-forme sera opérationnelle. Cela ressort des défis de gestion qui devront être relevés par les acteurs du SIM au moment de l'exécution du projet.

3.2. Les défis de gestion à relever au moment de l'exécution du projet

⁴⁴ DUBÉ B., FACAL J., MAZOUZ B., « La communication, un outil de gouvernance des partenariats public-privé. Quelques enseignements tirés du cas « bonjourQuébec.com », *RFAP*, n° 130, pp. 291-306, sp. 298.

⁴⁵ *Idem*, sp. 305.

Différents défis devront être relevés au cours de l'exécution du contrat, afin de faire face aux différents risques que ce contrat comporte.

3.2.1. La transmission d'une information de qualité

La condition *sine qua non* au bon fonctionnement du système d'information multimodale est évidemment qu'une information de qualité soit fournie quotidiennement, voire instantanément, au partenaire privé qui gère la plate-forme.

Pour les AOT, cela implique qu'un service soit spécialement chargé de la transmission des données relatives au réseau : changements d'horaires, travaux sur les lignes, mouvements de grève, ce qui repose sur des échanges réguliers avec les exploitants. Des services d'informations voyageurs existent déjà. Le SIM ne demandera alors qu'une petite adaptation technique dans certains cas (la transmission des données dans un format différent, par exemple). Dans d'autres, la transmission sera métamorphosée, si le système de communication avec les voyageurs est rudimentaire.

Le contrat a donc prévu le risque de la transmission d'une information de mauvaise qualité, qui peut engendrer un décalage entre le temps de parcours estimé et le temps réel. Ce risque a été intégré dans le contrat et repose principalement sur la partie publique.

3.2.2. La communication avec l'utilisateur, afin de mieux connaître ses besoins

Selon nos interlocuteurs, la consultation des usagers a été assez limitée en amont du projet. Au cours de la conception, les besoins des usagers auraient été indirectement pris en considération à travers les AOT. Selon certaines AOT, une demande existe mais elle n'aurait pas été réellement quantifiée. L'avis rendu par la Mission d'appui aux contrats de partenariat ne se réfère pas à une analyse précise des besoins. Seules « *les attentes croissantes de la population vis-à-vis des transports collectifs* » sont mentionnées par la Mission⁴⁶. Une étude de faisabilité révèle cependant qu'un examen très précis des besoins des usagers a été réalisé, selon qu'il s'agit de voyageurs fréquents, occasionnels ou en transit touristique, ou de professionnels⁴⁷.

⁴⁶ MAPPP, avis 2007-16, préc. note 3, p. 1.

⁴⁷ Conseil régional d'Alsace, *étude de faisabilité*, préc. note 8, sp. pp. 15 à 17.

Au cours de l'exécution du contrat, le SIM permettra de recenser les demandes les plus fréquentes en amont du trajet, mais aussi de relever les problèmes de correspondance. La communication avec les usagers *via* les messages personnalisés permettra de mieux cibler quels sont les déplacements qui posent des difficultés. Par ailleurs, des enquêtes auprès des utilisateurs du SIM seront menées par le partenaire privé, ce qui fournira encore des informations pour clarifier au maximum les attentes des usagers.

Le SIM se caractérisera donc par une grande « *proximité de la cible* »⁴⁸. Encore convient-il que cette amélioration de la proximité avec les usagers soit prise en compte dans l'offre de transports collectifs.

3.2.3. L'adaptation de l'offre aux besoins des usagers

Il semble évidemment essentiel que l'offre des transporteurs publics alsaciens s'adapte aux besoins des usagers, dans la mesure où la mise en service du système d'information multimodale permettra de mieux connaître la demande de ces derniers. Le succès du SIM semble en effet reposer sur la capacité des opérateurs publics à transformer la demande des usagers en offre viable⁴⁹.

Même si le principal défi réside dans le fait que la communication des informations tirées du portail Internet aux AOT et à leurs exploitants ait un impact sur l'offre, il n'est pas obligatoire pour les exploitants de suivre les indications qui seront fournies par le prestataire privé⁵⁰. Ce dernier se montre néanmoins disposé à « *accompagner les AOT dans la refonte de leur offre, éventuellement* »⁵¹.

En pratique, les informations brutes que l'on tire des connexions au site doivent être traitées. Une fois analysées et transmises aux AOT, les gestionnaires des différents réseaux devront réfléchir, en fonction des contraintes du transport⁵², à la question de savoir si cette adaptation de l'offre à la demande est possible. Ainsi, quand bien même une modification des horaires de

⁴⁸ BELHOCINE N., FACAL J. et MAZOUZ B., « Les partenariats public-privé... », préc. note 14, p. 5.

⁴⁹ En ce sens, *idem*, p. 7 : « Pour un service public, la capacité à générer des projets se mesure par sa propension à traiter la demande sociale et à la transformer en projets viables ».

⁵⁰ Selon C. SPANO, société Cityway, « le système va donner des outils (...) aux réseaux, pour voir leur offre et pouvoir l'améliorer quand ils en ont l'occasion. [L'opérateur privé est] juste là pour leur dire : voilà, le système remonte tel ou tel point qui pourrait être amélioré, à vous de voir si c'est quelque chose qui est faisable ou pas ».

⁵¹ S. SPANO, société Cityway.

⁵² Par exemple, un sillon d'un TER peut être déterminé en fonction de l'arrivée d'un TGV, mais aussi de la circulation des trains de marchandises.

circulation d'un mode de transports semble requise lorsque la plate-forme révélera une ou plusieurs correspondances problématiques⁵³, les contraintes de fonctionnement des différentes infrastructures peuvent prendre le dessus. On peut toutefois noter qu'une bonne connaissance globale du réseau par chacun des acteurs publics est tout à fait à même de créer une « *boucle de rétroaction positive* »⁵⁴, qui viserait progressivement à une adéquation optimale de l'offre à la demande.

3.2.4. Les défis de gestion d'un partenariat circonstanciel – synthèse

L'ensemble de nos entretiens confirme la possibilité de rattacher le système d'information multimodale à la catégorie des partenariats circonstanciels, selon la typologie développée par Bachir MAZOUZ *et alii*⁵⁵.

La proximité de la cible paraît en effet élevée : le SIM s'adresse aux voyageurs, des services à valeur ajoutée leur seront proposés, ils pourront exprimer leur besoins en termes de correspondance à travers différentes enquêtes, *etc.*

La capacité à innover semble également élevée, au-delà des innovations que le partenaire privé s'est engagé à proposer. En effet, le projet de SIM remportera un plein succès à la condition que l'offre s'adapte aux besoins qui ressortiront des connexions au site, c'est-à-dire à la condition que les AOT développent leur capacité à modifier leur offre en fonction de besoins dont ils n'auraient pas eu connaissance auparavant. Le SIM implique ainsi une innovation du côté des AOT, puisque l'adaptation de l'offre ne viendra pas seulement de considérations internes, mais externes, qui résulteront de la meilleure communication entre les réseaux. En ce sens, le SIM est assez proche du cas BonjourQuébec.com, également rattaché à la catégorie des partenariats circonstanciels⁵⁶.

⁵³ L'adaptation de l'offre n'est pas nouvelle. Aujourd'hui, la règle est que le mode de transport plus flexible s'adapte aux horaires du moins flexible.

⁵⁴ Ce concept économique est utilisé dans la jurisprudence en droit de la concurrence. V. par exemple : TPICE, 17.9.2007, *Microsoft Corp. c. Commission*, T-201/04, *Rec.*, p. II-3601, pt 1061. V. également le pt 1067 : « *plus un lecteur multimédia donné est diffusé, plus les fournisseurs de contenu sont enclins à créer des contenus pour la technologie mise en œuvre dans ce lecteur multimédia* ». Ainsi, plus l'information est diffusée, plus les exploitants pourraient être enclins à offrir des services qui permettraient d'intégrer cette information.

⁵⁵ V. BELHOCINE N., FACAL J. et MAZOUZ B., « Les partenariats public-privé... », préc. note 14.

⁵⁶ DUBÉ B., FACAL J., MAZOUZ B., « La communication, un outil de gouvernance des partenariats public-privé... », préc. note 44, sp. p. 299.

Des enjeux de gestion spécifiques aux partenariats circonstanciels ont été identifiés par Nouredine BELHOCINE, Joseph FACAL et Bachir MAZOUZ. Selon ces auteurs :

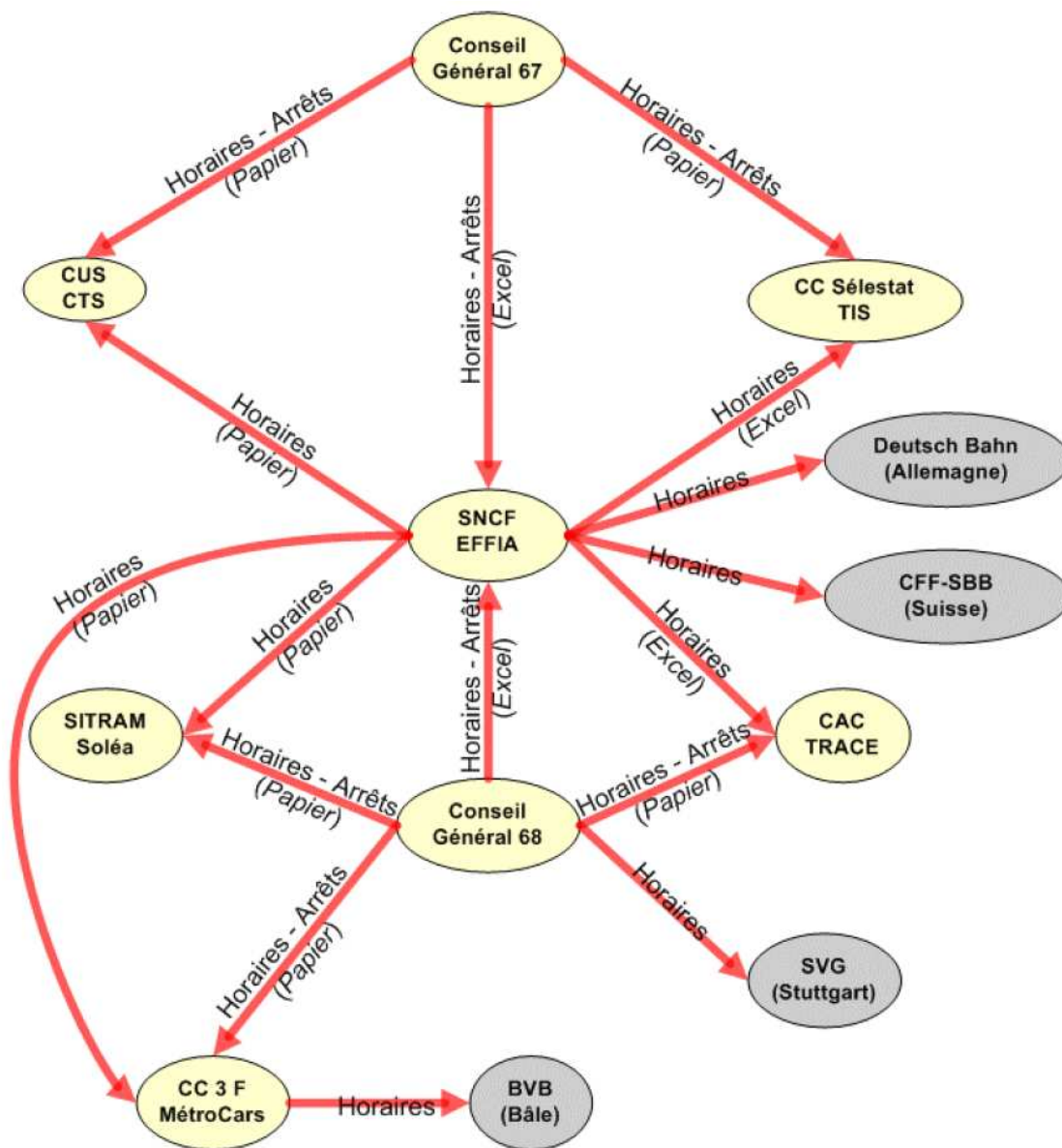
« Le gestionnaire public en charge d'un projet à réaliser en *Partenariat de Circonstance* doit (...) développer un mécanisme de contrôle basé sur une délimitation plus précise des responsabilités de chaque partenaire. (...) [Le] gestionnaire public doit créer les conditions favorables au transfert d'apprentissage et à la capitalisation des connaissances pour rapprocher davantage son organisation de la cible qui, elle, justifie sa raison d'être »⁵⁷.

En l'espèce, le service d'information multimodale est à même d'affecter la délimitation de la responsabilité de chaque partenaire, en particulier pour ce qui concerne les relations entre les AOT et leurs exploitants. En effet, un rôle-clé du partenaire privé consiste à transférer les données qui ressortent du SIM aux exploitants, de manière à ce que l'offre s'adapte à l'identification plus précise des besoins de la cible. Il nous semble alors essentiel de maintenir une communication constante, d'un point de vue technique, entre les AOT. Cette coopération entre les AOT, capitalisée notamment par le biais des réunions du comité technique plénier, peut représenter le levier nécessaire à l'adaptation de l'offre fournie par les exploitants lorsqu'elle est possible. À ce stade, le SIM semble donc reposer sur des fondations solides, en ce que les mécanismes de collaboration existent déjà. Cette expérience serait alors reproductible sur l'ensemble du territoire français⁵⁸.

⁵⁷ BELHOCINE N., FACAL J. et MAZOUZ B., « Les partenariats public-privé... », préc. note 14, p. 8.

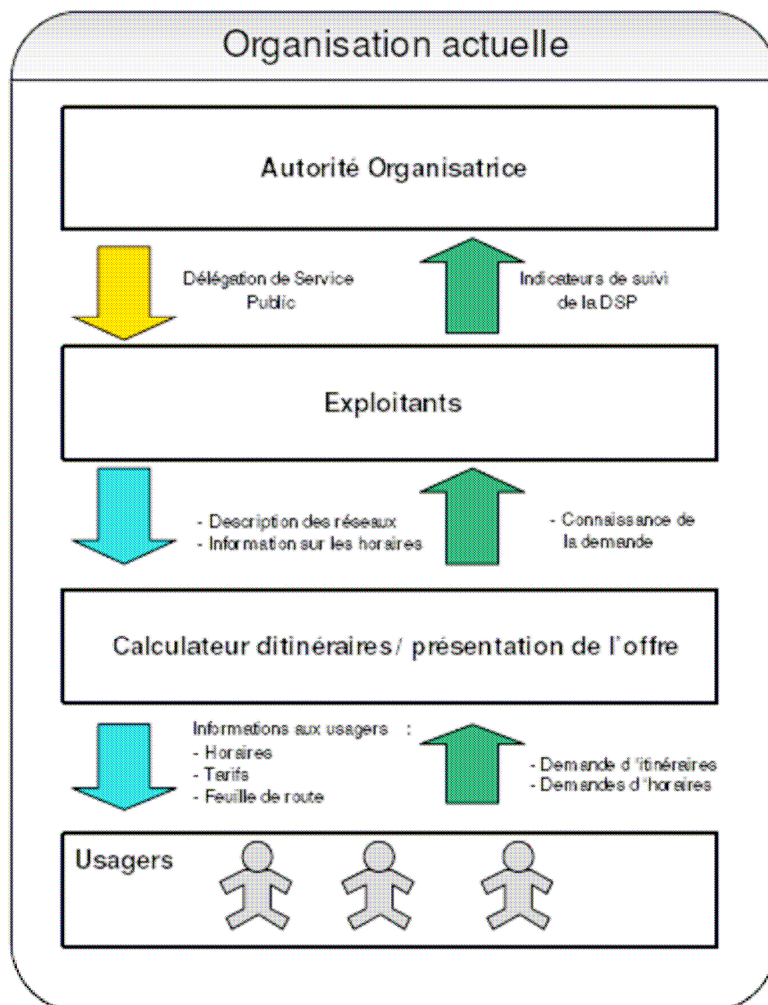
⁵⁸ MAPPP, avis n° 2007-16, p. 3 : « ce projet [est] exemplaire, dans le sens où il comporte une forte capacité de reproductibilité et donc de généralisation sur l'ensemble du territoire national ».

**Annexe 1 : Description des flux d'informations entre exploitants de transports collectifs
en Alsace avant le SIM**

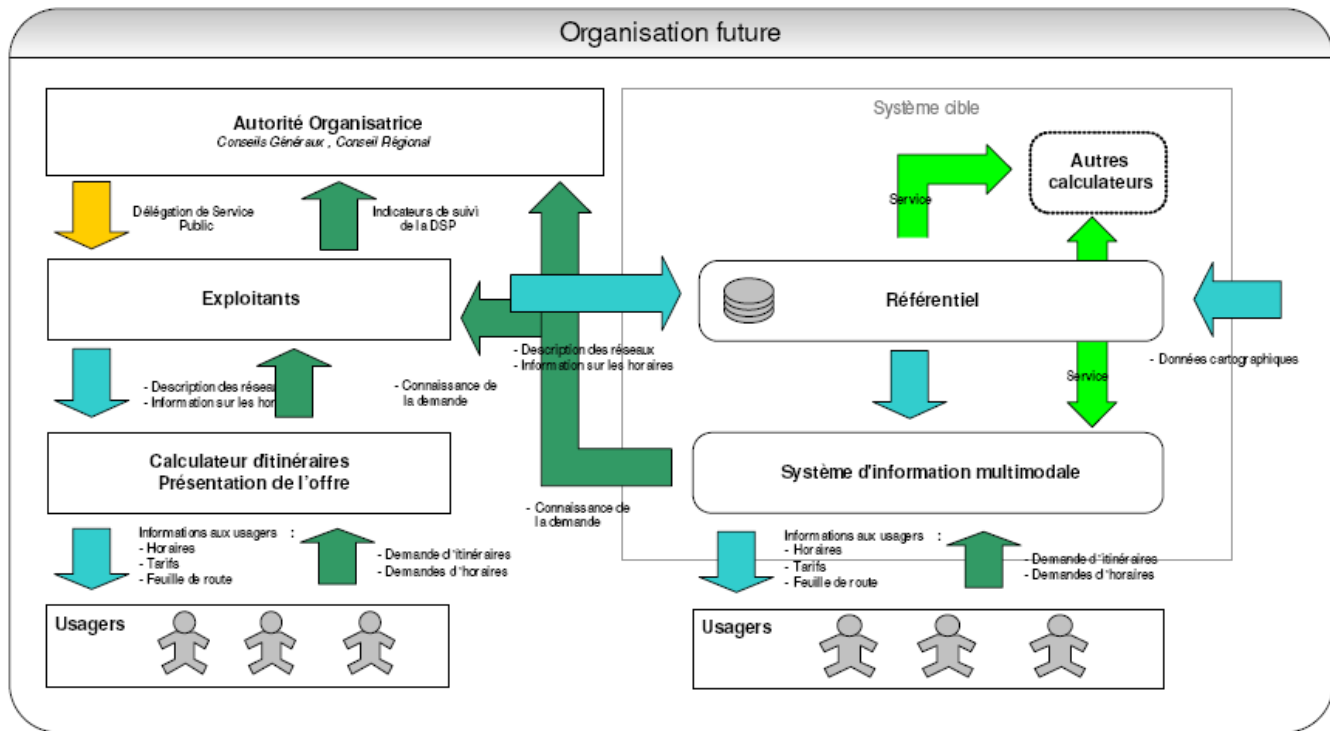


Source : Setec Its, Conseil régional d'Alsace, *Étude de faisabilité d'un système d'information multimodale*, 2005, p. 61.

Annexe 2 : Comparaison des organisations actuelle et future des services publics de transports en Alsace



Source : Setec Its, Conseil régional d'Alsace, *Étude de faisabilité d'un système d'information multimodale*, 2005, p. 65.



Source : Setec Its, Conseil régional d'Alsace, *Étude de faisabilité d'un système d'information multimodale*, 2005, p. 66.