

n° 004823-01

février 2007

TRANSPORTS INTERURBAINS DE VOYAGEURS EN **G**UADELOUPE

CONVENTION DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Affaire n° 004823-01

la Défense, le

Transports interurbains de voyageurs en Guadeloupe.

Convention de délégation de service public

par

Firmino FRACCARO, CAE

Mission d'inspection générale territoriale n° 12
"Département d'outre-mer, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon"

note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'outre-mer

A l'attention de M. le directeur de Cabinet

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 12 février 2007

**Référence n° 004823-01 : Transports interurbains de voyageurs en Guadeloupe.
Convention de DSP.**

Par note du 22 juin 2006, vous avez demandé au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qu'une mission d'assistance pour l'aide à la rédaction d'un cahier des charges sur l'organisation des transports interurbains de personnes en Guadeloupe soit diligentée par le Conseil général des ponts et chaussées.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **M. Firmino FRACCARO**, conseiller d'administration de l'équipement.

Le président du conseil général de Guadeloupe ayant saisi l'administration centrale du MTETM, le directeur général de la mer et des transports (DGMT) lui a indiqué qu'il lui était possible de recourir, dans la mise en place de son dispositif, à un consultant de son choix voire aux services de l'État (DDE, CETE) par convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La mission confiée ensuite au conseil général des ponts et chaussées (CGPC), à votre demande, a permis de constater que la mise en place de la délégation de service public faisait déjà l'objet d'une assistance à maîtrise d'ouvrage mise en œuvre localement par un bureau d'études ayant passé une convention avec le département. Une intervention des services de l'État sur le même champ et au sujet d'un document qu'ils n'avaient pas élaboré eux-mêmes, apparaissait dès lors redondante et hors du cadre de la mission.

Néanmoins, un avis juridique produit par la DGMT, en accord avec le CGPC, a été établi sur le projet de convention de délégation de service public. Il a été transmis à la direction départementale de l'équipement de Guadeloupe pour qu'elle le porte à la connaissance des services du département.

D'autre part, il convient de signaler, bien que cet aspect de la question ne fasse pas partie de la mission, que les attentes réelles du conseil général concernent la recherche de moyens de financements exceptionnels complémentaires pour accompagner la reconversion d'une partie des transporteurs qui n'entreront pas dans le prochain dispositif d'exploitation des transports interurbains.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Par ailleurs, la prorogation du délai de mise en conformité des conventions de transport a été encadrée localement par un arrêté préfectoral.

Enfin, le conseil général ayant maintenant sélectionné les candidats et les offres, il a été noté qu'il poursuivait les négociations avec les transporteurs pour mettre un dernier point à la convention de DSP et à l'organisation effective des services de transport. La DDE suit avec beaucoup d'attention le processus.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Signé

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 004823-01

- le directeur de cabinet du ministre de l'outre-mer	3 ex
- le directeur du cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM)	2 ex
- le secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur général de la mer et des transports	3 ex
- le coordonnateur de la MIGT 12	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. Firmino FRACCARO	1 ex
- archives du CGPC	1 ex

Synthèse

Le président du conseil général de Guadeloupe a demandé une assistance juridique aux services de l'État - ministères de l'outre-mer et des transports - pour élaborer un cahier des charges en vue de mettre en place une délégation de service public pour les transports interurbains de voyageurs de Guadeloupe.

Cette demande a reçu une première réponse, concrétisée par un courrier du directeur général de la mer et des transports (DGMT) qui a indiqué au président de la collectivité qu'il lui était possible de recourir, dans la mise en place du dispositif, à un consultant de son choix voire aux services de l'État (DDE, CETE) par convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Une mission a ensuite été confiée au conseil général des ponts et chaussées (CGPC) au cours de laquelle le rapporteur a constaté que la mise en place de la délégation de service public faisait déjà l'objet d'une assistance à maîtrise d'ouvrage mise en œuvre localement par un bureau d'études ayant passé une convention avec le département. Une intervention des services de l'État sur le même champ et au sujet d'un document qu'ils n'avaient pas élaboré eux-mêmes, apparaissait dès lors redondante et hors du cadre de la mission.

Toutefois, dans un tel contexte, en accord avec le CGPC, la DGMT a établi un avis juridique sur le projet de convention de délégation de service public pour mettre en évidence les améliorations éventuelles qui pourraient y être apportées. Finalisé sous forme de note, il a été transmis à la direction départementale de l'équipement de Guadeloupe pour qu'elle le porte à la connaissance des services du département.

Néanmoins, il convient de signaler que les attentes réelles du conseil général vont au-delà de la production de l'avis juridique ainsi transmis. Elles concernent en particulier la recherche de moyens de financements exceptionnels complémentaires pour accompagner la reconversion d'une partie des transporteurs qui n'entreront pas dans le prochain dispositif d'exploitation des transports interurbains.

Cet aspect de la question n'entrant pas dans le champ de la mission, il est rappelé que le terme des conventions de transports prévu par la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 – c'est-à-dire le 1^{er} juin 2006 – a été prorogé pour être porté au 1^{er} juin 2007. Un arrêté préfectoral encadre cette prolongation.

L'état d'avancement du processus laisse apparaître que la sélection des entreprises s'achève et que les négociations se poursuivent entre la collectivité et les transporteurs pour établir les conventions de la future délégation de service public.

1. Objet de la mission

Par courrier du 22 juin 2006, le ministre de l'outre-mer a demandé au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer « *qu'une mission d'assistance du Conseil général des ponts et chaussées, de courte durée, soit diligentée dans les meilleurs délais afin d'aider les services du département...* » à élaborer un cahier des charges pour mettre en place une délégation de service public pour les transports interurbains de voyageurs de la Guadeloupe.

« Cette mission devra être confiée à un spécialiste des transports publics de personnes ayant eu à connaître des cahiers des charges de dessertes analogues. »

Et le courrier de poursuivre ainsi : « *L'objectif est que le cahier des charges reprenne les instruments techniques pertinents des pratiques métropolitaines de délégation de service public ayant démontré leur capacité à répondre à une problématique semblable...* » afin d'adapter au mieux les clauses aux spécificités guadeloupéennes.

Le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées a donné suite à cette demande par lettre de mission n° 004823-01.

La mission a reposé sur des entretiens en direct ou téléphoniques, sur la consultation de divers documents et l'examen du projet de convention de délégation de service public, proposé par M. OCCHIPINTI, chargé de bureau à la DGMT, en relation avec le rapporteur.

2. Une saisine séparée pour une commande unique

Il convient de préciser, au préalable, que la demande d'assistance formulée par le conseil général de Guadeloupe a été présentée simultanément au ministère de l'outre-mer (MOM) et au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM). Elle a porté sur le même objet à savoir l'élaboration d'un cahier des charges pour la mise en place d'une délégation de service public relative aux transports interurbains de voyageurs.

Néanmoins, chaque département ministériel a été saisi séparément et a donné des suites différentes à la demande.

Le 12 mai 2006, le sénateur Jacques GILLOT, président du Conseil général de Guadeloupe, a sollicité le concours de la direction générale des transports et de la mer (DGMT) pour « l'élaboration d'un cahier des charges retraçant les exigences de service public ».

Le 9 juin, le DGMT a répondu à ce courrier en soulignant que les services du ministère et « *en particulier ceux de la DDE de Guadeloupe sont disposés à vous apporter toutes les informations utiles en ce qui concerne les contraintes réglementaires dans lesquelles s'inscrit votre démarche...* »

Et le directeur d'ajouter : « *Vous pouvez confier l'élaboration des documents de consultation, et notamment du cahier des charges, à un bureau d'études ou à un consultant de votre choix. Si vous souhaitez que les services de l'Etat remplissent cette mission, il convient de conclure une convention d'assistance à la maîtrise d'ouvrage avec la direction départementale de l'équipement de Guadeloupe, compétente dans le cadre de l'organisation déconcentrée des services de mon administration ou avec un centre d'études techniques de l'équipement.* »

Le 24 juin, le président du Conseil général de Guadeloupe a remercié le DGMT de lui avoir apporté « *des indications de nature à orienter mes services dans la procédure d'élaboration de ce document...* »

Pendant ce temps, la 2^{ème} saisine suivait son cours au ministère de l'outre-mer et s'est concrétisée par une demande d'assistance au ministère des transports (cf. lettre du 22 juin, citée plus haut) qui a débouché sur la présente mission.

3. Une assistance déjà en œuvre localement

La sollicitation du Conseil général de Guadeloupe auprès des deux ministères concernés (outre-mer et transports) s'est inscrite dans le cadre de deux événements étroitement liés : d'une part, la mise en conformité des conventions d'exploitation des services de transports interurbains de voyageurs avec la loi SAPIN ¹ et, d'autre part, la mise en œuvre du plan de transport 2006 ² du département, qui prévoit un plan d'action en trois volets :

- finaliser le plan de transport et le mettre en place (DSP).
- accompagner la profession dans sa réorganisation (pour créer les nouvelles entreprises par regroupements de transporteurs, pour aider ceux qui sortent de la profession).
- équiper progressivement le réseau (aire d'arrêt, billettique...).

Cette demande d'assistance se situe à la première phase du processus de réorganisation générale des transports interurbains dans le département, au moment où il s'agit de « *finaliser le plan de transport* » et de mettre en place la délégation de service public.

Or, il apparaît que le 1^{er} volet du plan d'action prévu a déjà été pris en charge et réalisé par le bureau d'études SYSTRA de juin 2005 à fin 2006.

L'assistance ainsi apportée par le prestataire, conclue par convention dès 2002, couvre bien dans son champ la mise en place de la délégation de service public qui comprend, en plus de l'appel public à candidature, l'élaboration de la convention et du cahier des charges.

De ce fait, l'appel à un autre prestataire, fût-il un service de l'Etat, pour prêter une assistance pour le même objet apparaît redondant, si bien que la mission confiée au conseil général des ponts et chaussées n'avait pas véritablement de raison d'être s'agissant de l'élaboration du cahier des charges.

Toutefois, dans ce contexte, on peut considérer que la collectivité a sollicité, par précaution, le conseil juridique d'un tiers acteur, en l'espèce les services de l'État (Transports), pour

¹ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la transparence des procédures publiques.

² Réorganisation des transports interurbains de voyageurs – Plan de transport 2006 – 21 avril 2006.

prévenir les recours contentieux éventuels émanant des candidats à l'attribution des lignes de transport, une démarche en quelque sorte qui vise à conférer au processus mis en place une plus grande sécurité juridique. A cet égard, la réponse de la DGMT adressée à M. le sénateur GILLOT – évoquée plus haut et jointe en annexe - a indiqué la voie éventuelle à suivre pour atteindre cet objectif.

Un projet de convention de délégation de service public, élaboré par le conseil général de Guadeloupe, a été transmis au rapporteur et à la direction générale de la mer et des transports, par l'intermédiaire de la DDE.

Pour donner suite à la mission, il a été convenu entre le CGPC (représenté par le rapporteur) et la DGMT qu'un avis juridique serait produit pour signaler les éléments à examiner en priorité dans le projet de convention pour en améliorer le cadrage juridique.

Cet avis a été finalisé par la DGMT, sous forme d'une note adressée au rapporteur en date du 5 novembre 2006. Elle est jointe en annexe.

Sans attendre les conclusions du présent rapport, la note a été transmise par message électronique le 4 janvier 2007 au directeur départemental de l'équipement de Guadeloupe pour lui permettre d'une part, de le porter à la connaissance du conseil général et, d'autre part, de poursuivre une collaboration utile avec ses interlocuteurs de la collectivité. En effet, la DDE est à même de piloter une assistance de cette nature du fait de sa proximité avec les acteurs locaux et de sa bonne connaissance du terrain.

4. Les attentes réelles du conseil général de Guadeloupe

L'enquête a permis de mettre en évidence que les attentes réelles du conseil général de Guadeloupe vis-à-vis des services de l'État (outre-mer et transports) ont été placées simultanément sur deux questions bien distinctes, bien qu'elles soient étroitement liées entre elles dans la réalisation du plan de transport 2006 que nous avons évoqué précédemment :

- d'une part, une demande d'assistance juridique pour accroître la sécurité juridique du dispositif de délégation de service public ;
- et, d'autre part, une demande de subvention de la part de la collectivité pour « accompagner la profession dans sa réorganisation (pour créer les nouvelles entreprises par regroupements de transporteurs, pour aider ceux qui sortent de la profession). »

La réponse au premier point a été apportée par deux actions concrétisées par le ministère des transports. C'est ainsi que la DGMT ³ a indiqué au président du conseil général de Guadeloupe les voies possibles d'une collaboration éventuelle des services de l'État avec ceux de la collectivité pour mettre en place une assistance juridique.

De son côté le CGPC, avec la contribution active et directe de la DGMT, a adressé au directeur départemental de l'équipement un avis ⁴ sur la rédaction du projet de convention de délégation de service public pour qu'il le porte à la connaissance de son homologue du département.

³ Cf. lettre du DGMT du 9 juin 2006, jointe en annexe.

⁴ Cf. note du 5 décembre 2006 jointe en annexe.

Le second point, qui ne relève pas de la présente mission, doit être néanmoins signalé car il fait apparaître la difficulté et la complexité de la mise en place du dispositif de réorganisation des services de transport, dans sa dimension tant économique que sociale.

La situation des entreprises de transport de voyageurs en Guadeloupe a déjà fait l'objet d'analyses ou de signalements par la DDE et dans les rapports d'inspection antérieurs. Elle laisse apparaître que l'activité est exercée par de nombreuses entreprises artisanales pas dimensionnées pour exploiter les nouveaux services, que la profession est insuffisamment organisée pour proposer une offre de services à la hauteur des besoins des usagers et des exigences de service public, notamment en termes de qualité de service (respect de horaires, fréquences, confort...).

De nombreuses entreprises qui se trouvent dans des situations financières fragiles voire précaires ont un grand mal à se regrouper pour constituer des organisations stables capables d'exploiter des services dans des conditions économiques et financières viables, leur permettant par exemple de tirer une bonne part de leurs ressources des produits de leur exploitation.

A cet égard, il a été noté que le nouveau plan de transport du département se propose de mieux organiser les transports interurbains, d'aider le secteur à évoluer et à poser de nouvelles règles et exigences d'exécution d'un service public des transports plus soucieux de satisfaire les attentes des usagers, avec un niveau de qualité et d'efficacité plus élevé.

La mise en place d'un tel dispositif nécessite des mesures d'accompagnement qui réclament des moyens supplémentaires. Il s'agit en particulier d'aider un certain nombre de transporteurs à sortir de l'organisation ancienne dans des conditions financières acceptables tant pour la collectivité que pour eux-mêmes, l'objectif étant de mettre la nouvelle organisation en ordre de marche dans un cadre légal. C'est pourquoi la collectivité recherche des financements exceptionnels complémentaires.

5.Mise en conformité des conventions : un terme prorogé

Sans qu'il soit utile de s'attarder sur le sujet, nous rappellerons que l'organisation des transports interurbains de voyageurs devait être mise en conformité avec la loi SAPIN avant le 1^{er} juin 2006, terme ultime fixé par la loi n°2002-1062 du 6 août 2002.

Le processus a pris quelque retard, mais sa mise en œuvre suit son cours - avec la volonté manifeste du conseil général de faire aboutir le processus -, dans le cadre défini par la réponse du ministre de l'outre-mer à la question n°2745 du M. BEAUGENDRE Joël (12^{ème} législature), question publiée au J.O du 17 mai 2006. Voici quelques extraits de cette réponse :

« Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, j'ai donné instruction au préfet de la Guadeloupe d'accepter une prolongation des conventions actuelles et de travailler en liaison avec la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du fait du caractère très juridique et technique que nous devons donner à ce dispositif, dans

l'esprit de l'article 73 de la constitution qui, comme vous l'avez rappelé, permet des adaptations aux contraintes particulières que connaissent les départements d'outre-mer. »

« Ce délai de prolongation, lié à une procédure complexe, permettra d'aboutir à un dispositif irréfutable et pourrait être supérieur à un an. Les services de l'Etat se tiennent évidemment à la disposition du conseil général pour encadrer strictement l'étalement du calendrier et l'évolution du dispositif au cours de cette année. »

« Il n'y aura pas de rupture du service public de transport de voyageurs au cours de l'année qui vient, et le dispositif transitoire pourra même être prorogé au-delà, selon l'évolution juridique du dossier. »

A cet égard, on notera que le conseil général a délibéré pour prolonger jusqu'au 31 mars 2007 les conventions actuelles passées avec les transporteurs. La collectivité s'est donnée pour objectif de signer les nouvelles conventions dans ce délai sachant que le préfet a en autorisé la prorogation par arrêté jusqu'à la date limite du 1^{er} juin 2007.

La DDE suit attentivement l'état d'avancement de la réorganisation des transports interurbains en liaison avec ses homologues du conseil général de la Guadeloupe.

6.État d'avancement du dossier

L'article 38⁵ de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la transparence des procédures publiques prévoit, en ce qui concerne les collectivités locales, une sélection des candidats à la délégation de service public en deux temps : une sélection des candidatures puis une sélection des offres. La sélection est opérée par la commission de DSP.

En application de cet article, il a été demandé d'abord aux entreprises de remettre leurs candidatures pour le 2 octobre 2006. Sur les 11 lots prévus, douze entreprises se sont portées candidates. Elles ont été retenues par la commission de DSP du conseil général.

⁵ « Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat.

La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.

La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur.

Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire ».

Ensuite, les dossiers de consultation des entreprises (DCE) ont été transmis à tous les candidats pour une remise des offres au plus tard le 13 novembre 2006. Onze entreprises ont répondu, une par lot.

Les négociations se poursuivent pour la mise au point des conventions à passer avec les transporteurs qui intégreraient, d'après la DDE, l'avis proposé par la direction générale de la mer et des transports⁶.

Une délibération récente de l'assemblée du conseil général a autorisé le président (PCG) à signer les conventions.

Par ailleurs, le conseil général a lancé une consultation concernant le matériel de billétique à fournir aux transporteurs pour l'exploitation des lignes.

Enfin, on notera que les entreprises qui ont répondu à la délégation de service public sont nouvellement constituées. Leur inscription au registre des transports de la DDE est en cours. La DDE suit la mise en place du processus avec une attention particulière.

7. Conclusion

Le conseil général de Guadeloupe a demandé une aide juridique à l'élaboration d'un cahier des charges tant au ministre de l'outre-mer qu'au ministre chargé des transports. En réalité, cette demande visait tant l'avis juridique sur le cahier des charges de la DSP que la recherche d'aides financières exceptionnelles pour accompagner la reconversion d'un certain nombre de transporteurs. L'avis a été transmis à la DDE. En revanche, l'attente concernant l'aide n'entraîne pas dans le champ de la mission.

8. Annexes

⁶ Cf. note du 5 décembre 2006 déjà citée

note à l'attention de

Monsieur Firmino FRACCARO,
Conseiller d'administration de l'équipement

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 31 AOUT 2006

Référence n° 004823-01

Par note du 22 juin 2006, le Ministre de l'outre-mer a demandé au Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qu'une **mission d'assistance pour l'aide à la rédaction d'un cahier des charges sur l'organisation des transports interurbains de personnes en Guadeloupe** soit diligentée par le Conseil général des ponts et chaussées.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 004823-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 4^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au Ministre de l'outre-mer.

Signé

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Copies à : M. le Président et M. le Secrétaire de la 4^{ème} section
M. le Coordonnateur de la MIGT 12
M. le Coordonnateur de la MIGT 2

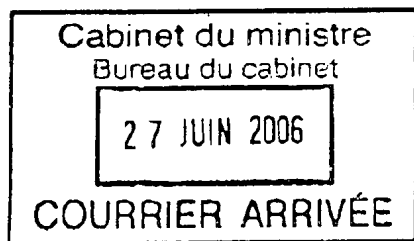
0 0 4 8 2 3 - 0 1



MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

PARIS, LE 22 JUIN 2006

CABINET



Le ministre de l'outre-mer

à

Monsieur le ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

OBJET : organisation des transports interurbains de personnes en Guadeloupe

Jusqu'à présent les départements français d'Amérique ont bénéficié d'un régime dérogatoire en matière d'organisation des transports interurbains de personnes en application de l'article 19 la loi 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Ce régime est venu à échéance le 1^{er} juin 2006 alors que la démarche initiée par l'autorité organisatrice n'est pas encore terminée.

En effet, le conseil général de la Guadeloupe travaille actuellement à la mise en conformité de l'organisation de ces transports afin d'aboutir, au 1^{er} janvier 2007, à un dispositif conforme à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin. Des conventions de délégation de service public seront passées avec des transporteurs à l'instar de la procédure en vigueur en métropole.

Un appel public à candidature va être prochainement publié et le cahier des charges est en cours de rédaction et doit être finalisé le 30 juillet prochain. Cependant, le conseil général rencontre quelques difficultés pour rédiger ce document. Une assistance par un spécialiste en la matière me paraît nécessaire afin d'écartier tout risque de contentieux.

Aussi, je vous propose qu'une mission d'assistance du Conseil Général des Ponts et Chaussées, de courte durée, soit diligentée dans les meilleurs délais afin d'aider les services du département dans cette tâche. Cette mission devrait être confiée à un spécialiste des transports publics de personnes ayant eu à connaître des cahiers des charges de dessertes analogues.

L'objectif est que le cahier des charges reprenne les instruments techniques pertinents des pratiques métropolitaines de délégations de service public ayant démontré leur capacité à répondre à une problématique semblable et le projet de rédaction élaboré par le conseil général de la Guadeloupe afin d'adapter au mieux les clauses aux spécificités guadeloupéennes.

Je vous remercie de m'informer de la suite que vous entendez réserver à cette demande.

Pour le ministre de l'outre-mer
et par délégation, le Préfet,
~~Dir. Sec. du cabinet~~

Dominique **VIAN**



SP1 AC
EH
AS

La Défense, le

09 JUIN 2006

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de la Mer
et des Transports
direction
des Transports
maritimes
et fluviaux
sous-direction
des Services
de Transports
ferroviaires
et collectifs

N° 101

Monsieur le Sénateur,

Par lettre du 12 mai dernier, vous avez sollicité le concours de mes services pour l'élaboration du cahier des charges sur la base duquel vous envisagez une mise en concurrence des entreprises de transports routiers de voyageurs en Guadeloupe, dans la perspective de conclure ensuite les conventions d'exploitation des services de transport public tels que définis dans votre plan des transports départementaux.

L'article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI, a institué le département autorité organisatrice des services réguliers et à la demande de transports routiers interurbains de personnes, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national, et précise que ces services sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. S'agissant de l'attribution d'une délégation de service public, celle-ci interviendra conformément aux dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales désormais applicables en Guadeloupe.

Mes services, et en particulier ceux de la direction départementale de l'Équipement de la Guadeloupe, sont disposés à vous apporter toutes les informations utiles en ce qui concerne les contraintes réglementaires dans lesquelles s'inscrit votre démarche et vous rappeler les recommandations pour les respecter.

Vous pouvez confier l'élaboration des documents de consultation, et notamment du cahier des charges, à un bureau d'études ou un à consultant de votre choix. Si vous souhaitez que les services de l'État remplissent de cette mission, il convient de conclure une convention d'assistance à la maîtrise d'ouvrage avec la direction départementale de l'équipement de Guadeloupe, compétente dans le cadre de l'organisation déconcentrée des services de mon administration ou avec un Centre d'Études Techniques de l'Équipement.

Par ailleurs, il vous est loisible de vous rapprocher éventuellement du Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), dont votre département est adhérent, et qui pourra également vous prodiguer des conseils.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur Général de la Mer et des Transports

Patrice RAULIN

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 XX XX
télécopie :
01 40 81 XX XX
courriel :
sfc1.dste.dgmt
@equipement.gouv.fr

Monsieur Jacques GILLOT
Sénateur
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

DGMT - DTFC - SFC3
09 JUIN 2006



note à l'attention de
Monsieur Firmino FRACCARO
Conseil Général des Pont et Chaussées

ministère
des Transports
et de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de la Mer
et des Transports
direction
des Transports
ferroviaires
et collectifs
sous-direction
de la Sécurité,
de l'Organisation
et des Affaires
européennes
et internationales
des Transports
ferroviaires
et collectifs
SOE1

La Défense, le 5 décembre 2006

objet : Projet de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport public non urbain envisagée par le conseil général de la Guadeloupe,
affaire suivie par : OCCHIPINTI Olivier
tél. 01 40 81 87 26, fax : 01 40 81 87 36
courriel : olivier.occhipinti@equipement.gouv.fr

nom du document : Note M. FRACCARO.doc

Les projets de convention et le cahier des charges préparés par les services du Conseil général de la Guadeloupe en vue de la passation d'une délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transports public non urbain dans ce département appellent de ma part les observations suivantes.

Celles-ci porteront exclusivement sur la Convention, compte tenu du caractère « ouvert » des clauses retenues pour le cahier des charges.

• Page 4, « motivation et principe », 4ème alinéa :

Il est inexact de ne pas qualifier de prix une contribution financière fixée forfaitairement par les deux parties au contrat, sans lien avec les modalités d'exploitation qui s'en suivront.

En effet, ne pouvant constituer une redevance pour service rendu compte tenu précisément de son caractère forfaitaire et pré-déterminé, cette contribution contractuellement convenue entre la collectivité délégante et son délégataire, sans rapport avec les résultats de l'exploitation, constitue indéniablement un prix.

La conséquence induite par cette qualification est celle de savoir quelle part représente dans le montage financier de la DSP envisagée, le montant des recettes de redevances qui seront tirées de l'exploitation au regard de celles qui seront fixées forfaitairement dès la signature du contrat et payées par le Conseil général. En effet, dès lors que ces dernières représenteraient plus de 70 % des recettes du délégataire, le contrat serait immanquablement requalifié en marché public, avec toutes les conséquences de droit qui en découlent (CE-30 juin 1999 « SMITOM »).

• page 5, article 1er, 2ème alinéa

La rédaction de cette disposition est directement contraire à l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 (« Loi Sapin ») tel qu'interprété par le Conseil d'Etat dans son avis « Adossement » du 16 septembre 1999 et précisé plus récemment dans celui concernant les remontées mécaniques du 19 avril 2005.

Aux termes de ce dernier avis, la haute juridiction considère en effet que « la prolongation des délégations, qui demeure une exception, est possible (...) pour un motif d'intérêt général sans excéder un an. Elle peut également intervenir, afin de

Amba Sud
92855 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 17 22
courriel :
SOE1.DTFC.DGNT@equipement
.gouv.fr

permettre la réalisation d'investissements matériels non prévus au contrat initial et qui ne pourraient être amortis pendant le temps restant à la convention sans augmentation de prix manifestement excessive, pour une durée supérieure à un an mais, dans ce cas, trois conditions doivent être remplies :

a) les investissements doivent être demandés par le délégant ;

b) ces investissements doivent être indispensables au bon fonctionnement du service ou à son extension géographique. Cette condition est interprétée strictement par la jurisprudence. Les investissements non prévus lors de la conclusion du contrat et susceptibles de justifier sa prolongation ne peuvent relever de la simple opportunité. Ils doivent être impliqués nécessairement par un fonctionnement du service public adapté aux besoins des usagers, compte tenu de la durée restant à courir de la convention. (CE 29 décembre 2004 n° 239681 Société SOCCRAM) ;

c) enfin, il doit s'agir d'investissements de nature à modifier l'économie générale de la délégation (...) en raison d'investissements nouveaux imposés par le délégant si la prise en charge de ces investissements par le délégataire entraîne, au terme de la délégation, une remise en cause significative du bénéfice global qu'il pouvait normalement en attendre. »

Le Conseil d'Etat devait en outre préciser qu'un avenant :

- « ne peut pas modifier l'objet de la délégation. Il n'est donc pas possible de recourir à un avenant pour mettre à la charge du délégataire la réalisation d'investissements conduisant à la réalisation d'un ouvrage dissociable des ouvrages déjà construits, en raison de sa dimension, de son coût et de son autonomie fonctionnelle (cf Avis CE n° 362 908 du 16 septembre 1999 relatif au procédé de « l'adossement ») ;

- « ne peut pas modifier substantiellement l'un des éléments essentiels de la délégation, tels que sa durée ou le volume des investissements mis à la charge du délégataire. (cf Avis Section des finances du Conseil d'Etat n° 364 803 du 8 juin 2000) » ;

- « ne peut avoir pour objet la réalisation d'investissements qui sont normalement à la charge du délégataire, tels les investissements de renouvellement des installations. En effet, le délégataire doit assurer l'entretien des installations et remettre au terme du contrat des équipements en bon état de fonctionnement. (cf. CE 20 mars 1942 Dame veuve Bastit, Rec. p. 92 ou 12 mai 1942 Commune de Luc-en-Diois Rec. p. 148) ».

Il ressort que la disposition envisagée dans le projet de convention est directement contraire à la position du Conseil d'Etat dès lors que l'adjonction de nouveaux services par voie d'avenant à ceux initialement délégués ne peut, telle que la rédaction le laisse à penser (et que confirme la rédaction du point 2 « Adaptation de l'offre, page 11), être admise de façon aussi générale et inconditionnelle que celle proposée.

• page 6, article 1.2

Le délai de deux mois pour « habiller » les nouveaux conducteurs, celui-ci paraît long dans la mesure où cette obligation, une fois passé le délai de mise en place du nouveau délégataire, devrait normalement être anticipé par l'exploitant quant il recrute du nouveau personnel ou, a fortiori, en cas de renouvellement, cela au titre de ses obligations de continuité et d'adaptation du service délégué. Par ailleurs, se pose la question de la vérification par l'autorité délégante du respect du délai fixé.

• page 7, modalités des contrôles

Celles-ci sont en retrait par rapport aux droits normaux du concédant. En effet, il n'est pas prévu que ces contrôles, qui déterminent notamment le versement de l'intéressement du délégataire, puissent avoir lieu hors la présence du délégataire.

De même, il est étonnant que parmi les modalités prévues pour le contrôle de la qualité du service, il ne soit pas prévu la possibilité pour les usagers de disposer d'un recueil d'observation mis en place par le délégataire. Si le respect du contradictoire est nécessaire pour sanctionner le délégataire, cette circonstance ne saurait ôter à l'autorité délégante, son droit et même son devoir minimum, de contrôler l'activité de son délégataire.

• page 11, adaptation de l'offre

Cet article est contraire à la position du Conseil d'Etat relative à l'adossement déjà exposée.

• page 12, continuité des services

Il peut être suggéré ici de s'inspirer de la clause prévue dans les contrats de concession d'autoroute disposant que « le ministre chargé de la voirie nationale arrête les dispositions du service minimum à assurer pour maintenir la permanence de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité en cas de grève des agents du concessionnaire » (article 15.6 du cahier des charges de l'autoroute A19 - décret du 7 avril 2005). La compétence de l'autorité concédante en tant qu'autorité organisatrice du service public pour réglementer le droit de grève des personnels de la société concessionnaire a été validée par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 juin 1978.

• page 13, délai d'acceptation de la collectivité

Le mécanisme de décision implicite d'acceptation de l'autorité délégante en cas de soustraction paraît douteux.

En effet, aux termes de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 8 juin 2000, une telle décision nécessite l'accord préalable de l'administration cocontractante compte tenu des considérations ayant présidé au choix du délégataire et des garanties de bonnes exécutions du service public qu'il présente.

Dès lors, dans la mesure où la continuité et la bonne exécution du service public constituent des principes de valeur constitutionnelle, les dispositions de l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 empêche l'intervention de toute décision implicite de rejet en cette matière.

• page 13, sécurité, dernier alinéa

Il convient de préciser quelles conséquences financières et pour qui (délégant? délégataire?) sont tirées de l'intervention éventuelle de nouveaux règlements de sécurité.

• page 23, redevance d'usage

Il ne peut être précisé dans un document contractuel qu'une redevance a une « vocation fiscale », ce type de contribution ne pouvant être créé que par la loi.

*Le Chargé du bureau de la sécurité et de l'interopérabilité des transports ferroviaires,
des remontées mécaniques et des transports guidés*

SIGNE Olivier OCCHIPINTI

Copie à : P. VIEU
M. LAMALLE
D. HUNEAU
A. CORDIER

Annexe 5

Entretiens (directs ou téléphoniques)

M. WACCUS, directeur des transports au Conseil général de Guadeloupe

M. ABIVEN, DAESC, ministère de l'outre-mer

M. OCCHIPINTI, DGMT

M. CORDIER, DGMT

M. MAURIN, Directeur départemental, DDE de Guadeloupe

M. BARRERE, chef de service STES/DDE de Guadeloupe

Principaux documents consultés

- Le plan de transport 2006 de la Guadeloupe (Conseil général – CNAM)
- Projet de convention de délégation de service public pour les transports interurbains de Guadeloupe
- Courriers de M. GILLOT, sénateur, président du conseil général de Guadeloupe
- Réponse de P. RAULIN (DGMT) à M. GILLOT, sénateur
- Rapports d'inspection de la 12^{ème} MIGT (.....)

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45