

[CONTRACTUALISATION]

Les points clés à ne pas oublier en rédigeant une nouvelle convention de DSP

par Olivier DARMON, directeur de Olivier Darmon Consultants

Dans la continuité de notre article sur l'audit des contrats de délégation de service public (voir Ville, Rail et Transports du 9 février 2011, p. 67), nous exposons ici les principaux thèmes sur lesquels la collectivité organisatrice de transport doit porter une particulière vigilance lorsqu'elle rédige une nouvelle convention de DSP. En effet, la convention normera, pendant tout le temps que durera le contrat, les rapports entre l'autorité organisatrice de transport (AOT) et le délégataire sur quasiment tous les points : le niveau de qualité de service à exiger de l'exploitant, les modalités de contrôle du respect du cahier des charges, la méthode de rémunération du prestataire en fonction du succès commercial du réseau ou encore le paiement des kilomètres effectués en plus ou en moins par rapport à ce qui a été contractuellement prévu, y seront décrits de manière précise. Toute erreur ou approximation risque de coûter cher à la collectivité pendant de nombreuses années. Aussi, la vigilance est de rigueur pour que l'AOT tire le meilleur parti du délégataire qu'elle aura choisi, pendant toute la durée de la convention.

→ Quelles responsabilités faut-il déléguer à l'exploitant ?

Un contrat de DSP, qu'il concerne un réseau urbain ou interurbain, ne se résume jamais à la simple mise en œuvre d'une production kilométrique. En règle générale, si elle choisit la DSP et non le marché public, la collectivité se fixe pour objectif de confier à son exploitant, certes, la mise en œuvre des services, mais aussi d'autres responsabilités concernant directement non seulement le réseau, mais également la gestion de la mobilité durable sur son territoire de compétences. Les élus doivent alors choisir, thème

par thème, et point par point, ce qui restera de la compétence de la collectivité, ce qui sera attribué au délégataire, et ce qui sera géré par les deux ensemble en suivant une procédure et des protocoles de travail parfaitement définis à l'avance. Traitons, à titre d'exemple, de la politique d'informations-voyageurs. En premier lieu, il est nécessaire de décomposer les responsabilités et travaux à mener en ce domaine, de manière à pouvoir les affecter à chacun des deux contractants. Il est donc nécessaire de s'arrêter, en premier lieu,

sur l'information générale (c'est-à-dire celle qui décrit aux usagers les lignes et les horaires qui sont proposés, mais également la tarification du réseau). Sur ce thème, il est important de définir :

- qui définit la politique générale de l'information-voyageurs (quels médias sont utilisés, quelle information trouve-t-on dans chacun d'entre eux, comment celle-ci est-elle présentée...)
- qui valide cette politique
- qui est chargé d'évaluer les résultats de cette politique, avec quelle méthode, et avec quelle périodicité

SOMMAIRE

- Les points clés à ne pas oublier en rédigeant une nouvelle convention de DSP
- Veille juridique, Taux de versement transport : augmentation en vue en Ile-de-France
 - Livres
 - Offres d'emploi
 - Agenda
 - Appels d'offres

BOÎTE À OUTILS

Partage des tâches AOT/délegataire concernant l'information-voyageurs d'un réseau interurbain (extraits)

| Thème | Responsabilités du délégataire | Responsabilités de l'AOT |
|---|--|--|
| L'information générale Forme et support de l'information générale concernant <ul style="list-style-type: none"> ■ la tarification ■ le tracé et les horaires des lignes | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le délégataire propose la maquette de l'information papier et Internet (présentation, couleurs, typographie...) ■ Le délégataire propose la forme et la présentation des fiches horaires de chaque ligne, et du livret horaire de tout le réseau | <ul style="list-style-type: none"> ■ L'AOT approuve les propositions ■ L'AOT sollicite l'avis de tous les offices de tourisme du département, demande au délégataire les corrections nécessaires, puis approuve les documents |
| Diffusion de l'information générale sous format papier | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le délégataire est en charge de l'impression des documents, et approvisionne les bureaux de vente, dépositaires, et les agences commerciales de tous les réseaux urbains du département ■ Aucun de ces partenaires ne peut se trouver en rupture de stock, ce qui constitue une obligation de résultats pour le délégataire | <ul style="list-style-type: none"> ■ L'AOT imprime les documents dont elle a besoin, et est en charge de la diffusion auprès de tous les partenaires institutionnels <ul style="list-style-type: none"> - Mairies - Offices de tourisme - AOT urbaines et régionales - Etablissements scolaires - CCI, entreprises |
| Diffusion de l'information générale par Internet | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le délégataire transmet à l'AOT le rédactionnel de l'ensemble des pages concernant les lignes, les horaires et les tarifs | <ul style="list-style-type: none"> ■ L'AOT est propriétaire du site Internet, elle en détermine la charte graphique et le contenu ■ Elle approuve le rédactionnel défini par le délégataire, puis l'insère sur le site ■ Elle rédige elle-même toutes les pages institutionnelles (politique transports et développement durable, règlement intérieur du réseau), puis les insère sur le site |
| Information en temps réel Politique d'élaboration et de diffusion de l'information en temps réel | <ul style="list-style-type: none"> ■ Avant que surviennent les perturbations, le délégataire propose à l'AOT un « cadre type » pour la présentation de l'information ■ Il s'engage sur un délai de rédaction et de publication de l'information pour chaque type de perturbation | <ul style="list-style-type: none"> ■ L'AOT demande, pour chaque événement perturbateur, la diffusion d'une information suivant différents canaux <ul style="list-style-type: none"> - Affichage dans les véhicules - Internet - SMS ■ L'AOT approuve ces délais ■ Elle contrôle, au cas par cas, que ceux-ci sont effectivement tenus |

- comment l'évaluation est-elle débattue, qui est chargé de proposer les corrections qui s'avèreraient nécessaires, et quel est le processus de validation de celles-ci.

De la même manière, l'information en temps réel doit être décomposée pour pouvoir être attribuée au délégataire ou à l'AOT.

Tous les cas de figure doivent être envisagés, car il est important de savoir qui fait quoi et dans quel délai, pour informer les usagers de manière très

réactive quand un incident entraîne un décalage entre ce qui a été promis et ce qui est effectivement réalisé.

Doivent donc être passées en revue les informations à délivrer en cas de :
 - retards importants en ligne, dus à des travaux ou à des encombrements particuliers

- perturbations dues à des précipitations neigeuses ou verglaçantes

- risques de suspensions de services dues à des préavis de grève (sans oublier, toutes les 24 heures, et

conformément à la loi sur la continuité du service public, la publication des services qui seront effectués et non effectués)

- détournements temporaires de lignes dues à des manifestations.

Bien entendu, il ne faut pas oublier que le décalage entre les offres théoriques et réelles peut être dû à l'initiative de l'exploitant ou de la collectivité, et qu'en ce dernier cas, également, la convention de DSP doit préciser comment s'organisent la conception et la

délivrance de l'information-voyageurs. Les cas les plus courants concernent ici :

- les renforcements d'offre dus

à un événement sportif ou culturel particulier

- les promotions tarifaires.

L'encadré ci-contre présente, de ma-

nière concrète, un partage des tâches entre AOT et exploitant que nous avons proposé concernant la DSP d'un réseau départemental interurbain.

→ Qui définit l'offre de transport ?

L'article 5 du Code des marchés publics stipule que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence... ».

Aussi, lorsqu'un réseau de transport est contractualisé sous la forme d'un marché, sa consistance est très largement définie par la collectivité, et le transporteur n'a souvent que pour mission de mettre en œuvre ces lignes.

En DSP, le délégataire co-administre le réseau en plus de le produire. Il a donc tout son rôle à jouer dans la définition de l'offre.

Une nouvelle fois, la convention de DSP doit définir qui fait quoi en la matière. Comme précédemment, la collectivité doit décomposer l'ensemble des travaux à mener pour faire évoluer l'offre, puis répartir les tâches entre elle-même et son futur délégataire.

En premier lieu, les principes généraux de déploiement de l'offre doivent être rédigés, débattus, puis approuvés. Ceux-ci doivent être réactualisés avec une périodicité régulière, et la convention doit répartir les responsabilités des uns et des autres en la matière.

Ensuite, la politique précédemment approuvée doit être déclinée sur le terrain :

- soit par commune et par quartier pour un réseau urbain

raux de déploiement de l'offre doivent être rédigés, débattus, puis approuvés. Ceux-ci doivent être réactualisés avec une périodicité régulière, et la convention doit répartir les responsabilités des uns et des autres en la matière.

Ensuite, la politique précédemment approuvée doit être déclinée sur le terrain :

- soit par commune et par quartier pour un réseau urbain

Partage des tâches AOT/Délégataire concernant la définition de l'offre de transports d'un réseau urbain d'une agglomération moyenne (extraits)

| Thème | Responsabilités du délégataire | Responsabilités de l'AOT |
|---|--|---|
| Principes généraux de déploiement de l'offre | | |
| Définition de la structuration du réseau | <ul style="list-style-type: none"> Le délégataire définit le contenu de chaque catégorie de lignes et détermine le tracé, les fréquences, et les véhicules à affecter à chacune d'entre elles | <ul style="list-style-type: none"> L'AOT définit les principes d'organisation du réseau <ul style="list-style-type: none"> - Lignes radiales structurantes - Lignes radiales secondaires - Lignes locales - Lignes de recade secondaires - Lignes dédiées aux zones industrielles |
| Définition de l'offre de chaque catégorie de ligne | <ul style="list-style-type: none"> Le délégataire propose d'affecter à chaque ligne une catégorie déterminée <ul style="list-style-type: none"> - La ligne 1 sera considérée comme structurante - La ligne 2 comme secondaire - Etc. Le délégataire en déduit des fiches horaires pour chaque ligne de chaque catégorie | <ul style="list-style-type: none"> L'AOT corrige puis approuve ces propositions L'AOT décide, pour chaque ligne, un schéma d'offre déterminé. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Toutes les lignes structurantes fonctionnent 7 jours sur 7 - Leur fréquence est au minimum un bus toutes les 15 minutes aux heures de pointe - Tous les véhicules et tous les arrêts y seront accessibles dès septembre 2012 - Les horaires seront identiques en jours scolaires et en petites vacances scolaires... |
| Étude de réadaptation de l'offre | <ul style="list-style-type: none"> Chaque année, en remettant le rapport annuel du délégataire, l'exploitant propose à la collectivité : <ul style="list-style-type: none"> - un bilan du trafic et des recettes de chaque ligne, - la liste des études de restructuration de l'offre à mener pour combler les éventuelles lacunes détectées, - des objectifs pour chaque étude | <ul style="list-style-type: none"> L'AOT corrige approuve cette liste, puis : <ul style="list-style-type: none"> - dresse le calendrier de réalisation des études - désigne celui qui sera chargé de la conduire - détermine la composition du comité de pilotage qui sera chargé de statuer sur ses conclusions |

BOÎTE À OUTILS

– soit par bassin de déplacements et par canton pour un réseau départemental

– soit par pôle et par département pour un réseau régional.

Un chapitre complet de la convention de DSP doit retracer les modalités de coopération entre les deux contractants sur la totalité des tâches y afférentes.

Il s'attache en particulier à décrire :
– qui propose puis arrête la politique d'offre du réseau

– qui la décline sur le terrain

– comment se contrôle sa bonne adéquation avec les attentes des élus et les besoins des usagers

– par quel processus s'ajustent, à intervalles réguliers, le tracé, les arrêts, les jours de fonctionnement et les horaires de chaque ligne.

L'encadré de la page précédente présente un exemple tiré des travaux que nous avons menés pour la rédaction d'une DSP de transports urbains d'une agglomération moyenne.

Un piège important doit ici être évité : suivant le mode de rémunération du délégataire, ce dernier peut avoir intérêt à orienter les études de restructuration de l'offre de manière que cette dernière évolue dans un sens qui maximise sa rémunération.

Bien entendu, la collectivité doit rester très vigilante sur ce point : toute proposition du délégataire doit être justifiée de manière objective et étayée sur des comptages, enquêtes ou analyses parfaitement recoupées.

→ Les critères et le contrôle de la qualité de service

Condition majeure d'un réseau de transports performant et efficace, la qualité de service est, d'après nos audits, trop souvent traitée

de manière très générale. Pourtant, ce thème est sûrement celui qui demande le plus de précisions et d'exhaustivité dans sa rédaction

conventionnelle. Il faut donc s'attacher à décrire chacun des critères de la qualité puis, pour chacun d'entre eux, à :

Critères et méthodes de mesure de la qualité de service d'une ligne routière régionale (extraits)

| Thème | Service de référence | Situation inacceptable | Méthode de mesures |
|--|---|--|--|
| Information générale à l'arrêt | <ul style="list-style-type: none"> ■ Présence systématique de la fiche horaire et de la grille tarifaire simplifiée des lignes desservant l'arrêt ■ Présence optionnels d'un plan de réseau et de la grille tarifaire complète et d'une communication promotionnelle | <ul style="list-style-type: none"> ■ Un seul arrêt ne dispose pas de ces informations ■ Au moins 20 % des arrêts ne disposent pas de ces informations | <ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôle par un binôme AOT - exploitant sur une journée complète par mois ■ Pendant cette journée, au moins 30 arrêts sont contrôlés, et ceux-ci sont choisis par l'AOT |
| Régularité des autocars | <ul style="list-style-type: none"> ■ Toutes les courses partent de leur point d'origine parfaitement à l'heure ■ Elles desservent chaque point d'arrêt avec une tolérance maximale de 0 minute d'avance et 7 minutes de retard ■ Le retard toléré peut atteindre jusqu'à 20 minutes si, et seulement si, l'alerte SMS/mail a été diffusée aux abonnés | <ul style="list-style-type: none"> ■ Une seule course part avec une seule minute d'avance de son point d'origine ■ 5 % des courses arrivent à au moins un arrêt avec 8 minutes ou plus de retard (21 minutes ou plus si alerte déclenchée) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Mesure aléatoire de 100 courses par mois par l'AOT, de manière autonome, sur la base des archivages SAENV (système d'aide à l'exploitation et information-voyageurs) ■ Aucune mesure n'a lieu en période de grève ou de « vigilance orange » Météo France |
| Renseignements fournis par le conducteur | <ul style="list-style-type: none"> ■ Tous les conducteurs des lignes savent, en toutes circonstances, renseigner sur : <ul style="list-style-type: none"> – l'offre horaire de leur ligne – la localisation exacte de tous les points d'arrêt – la localisation exacte des points particuliers décrits en annexe (services publics, lieux touristiques, centres commerciaux, zones d'activité) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 3 % des conducteurs contrôlés ne savent pas renseigner ou fournissent un renseignement erroné | <ul style="list-style-type: none"> ■ 75 clients mystères par semestre sont diligents par l'AOT sur les lignes aux jours, lieux et heures choisis par elle |

– définir le « service de référence », c'est-à-dire la situation « idéale » que l'AOT souhaiterait constater sur le terrain en toutes circonstances
 – fixer le « niveau d'exigence », c'est-à-dire le nombre d'arrêts, de véhicules, de courses ou de lignes qui, pour un jour donné, doivent être conformes au service de référence
 – décrire la « situation inacceptable », c'est-à-dire les faits qui ne doivent jamais se produire sur le réseau,

ou bien le pourcentage maximum admissible de véhicules, lignes, courses ou arrêts qui ne satisfont pas aux exigences de la situation de référence ;

– et, enfin, exposer la méthode et la périodicité de la mesure permettant de vérifier que le critère est respecté ou pas.

L'encadré ci-contre présente quelques exemples de critères et de méthodes de mesure pour apprécier

la qualité de services de lignes routières régionales.

Ce travail, pour être complet, doit intégrer la « sanction » (positive ou négative) qui viendra conclure chaque évaluation de la qualité de service. Il peut s'agir de bonus/malus qui viennent augmenter ou réduire la rémunération du délégataire, et de pénalités financières qui marquent deux évaluations négatives consécutives sur un même thème.

→ D'autres points importants

Dans le même état d'esprit, d'autres sujets doivent faire l'objet d'une attention toute particulière dans la rédaction de la convention de DSP.

La collectivité dispose d'un très fort pouvoir de contrôle sur son délégataire, en particulier en matière de coûts de production, et de partage des charges fixes entre les différents contrats de transport que peut mettre en œuvre l'entreprise délégataire.

Encore faut-il que la convention de DSP décrive le processus de contrôle, donne autorité au contrôleur mandaté par la collectivité pour saisir toutes pièces se rapportant à l'exécution de la DSP, et prévienne des conséquences pécuniaires pour le délégataire si les coûts qu'il a retracés dans le bordereau des prix ne s'avèrent pas sincères.

De la même manière, en DSP, la collectivité doit, de manière substantielle, faire varier la rémunération de son délégataire en fonction des résultats de l'exploitation. Trop souvent, le risque commercial est limité : le candidat, dans un contexte parfois peu concurrentiel, ne prend que les risques minimaux en la matière, et ne subit qu'un aléa financier très faible si le trafic ou les recettes baissent.

Plusieurs méthodes existent pour amplifier le risque du délégataire si les objectifs qui lui sont assignés ne sont pas atteints, tout en limitant ses profits si le trafic ou les recettes augmentent très fortement.

De plus, il est nécessaire de corréliser le bonus/malus du délégataire aux succès et aux échecs commerciaux qui lui sont réellement imputables.

Ainsi, par exemple, il serait anormal que le délégataire perçoive une rémunération substantielle liée à une augmentation de trafic, si celui-ci provient non pas d'une politique marketing judicieuse, mais d'une augmentation du coût du pétrole qui précipite les automobilistes vers les transports en commun, sans que l'exploitant ait aucun effort à consentir pour cela.

Enfin, la convention de DSP ne doit pas négliger de décrire précisément les biens qui sont apportés par le délégataire, et ceux qui sont fournis par la collectivité. Un état des lieux d'entrée et de sortie doit être annexé au contrat, lequel doit prévoir par qui, sous quelle forme, et dans quel délai, les différents inventaires doivent être tenus à jour.

→ Conclusion

Comme le lecteur l'aura compris, nous n'avons cité ici que quelques thèmes à aborder dans une convention de DSP, mais nous avons tenté de montrer que chaque sujet devait être décrit de manière très précise en définissant les prérogatives et les responsabilités de chacun, et également les méthodes

de collaboration entre les différents partenaires.

Il ne faut cependant pas se méprendre sur l'objectif qui doit animer le rédacteur de la convention : être exhaustif et précis ne signifie pas que l'on cherche à aboutir à un contrat totalement « verrouillé », car une convention de

DSP doit permettre au réseau d'évoluer. Des marges de manœuvre et des capacités d'adaptations doivent donc être prévues dès l'origine et, comme le reste, il importe de fixer le processus qui permettra la substitution des nouvelles méthodes de travail aux anciennes. □

Olivier Darmon Consultants

Olivier Darmon Consultants est un cabinet spécialisé en gestion et en organisation des réseaux de transports publics de voyageurs.

Il a mené, au cours des cinq dernières années, 54 missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès d'autorités organisatrices de transport, sur des thèmes techniques, juridiques, organisationnels et financiers, liés à la mise en œuvre de réseaux urbains, interurbains et régionaux (www.odc-transports.fr).