

2

Une opération de coopération décentralisée : la relance de la ligne maritime « Dieppe- Newhaven »

PRESENTATION

La mise en service du tunnel sous la Manche en 1994 a sensiblement affecté le trafic maritime entre la France et l'Angleterre. La ligne Dieppe-Newhaven a ainsi connu une baisse de l'activité de transport de passagers aussi bien que de fret. L'exploitation des ferries a cessé au début de 1999 pour ne laisser place qu'à une liaison rapide en été pour les seuls passagers. Cette situation a lourdement pesé sur les activités portuaires de la ville de Dieppe et a contribué à dégrader davantage un taux de chômage déjà élevé dans cette zone.

C'est dans ce contexte que le conseil général de la Seine-Maritime a souhaité relancer le trafic transmanche et reprendre l'activité abandonnée par P&O STENA, avec pour objectifs de développer les échanges économiques et touristiques entre la France et le sud de l'Angleterre et de préserver l'activité de transport dans le bassin dieppois. Le département s'est ainsi porté acquéreur du port de Newhaven et exploite depuis le printemps 2001 la ligne maritime Dieppe-Newhaven, sous le nom de Transmanche Ferries.

Cette opération a été analysée par la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, dans le cadre de l'examen de la gestion du département de la Seine-Maritime conduit en 2001. La chambre n'a pu contrôler les différentes structures créées pour sa mise en œuvre, en particulier le syndicat mixte et la société d'économie mixte, qui étaient encore en cours de constitution, ni porter de jugement sur l'exploitation de la ligne qui n'en est qu'à son début.

A défaut d'évaluation des résultats, l'analyse de la phase initiale de ce projet innovant met en évidence un montage juridique et financier

complexe où le département, en tant qu'opérateur principal, assume l'essentiel des risques et dont les différentes phases ont été conduites en méconnaissance des règles de la coopération décentralisée qui en constituent le cadre juridique.

I – Les caractéristiques de l'intervention du département

A – Le contexte de l'intervention du département

1 – La situation économique et sociale

Le trafic maritime entre la France et l'Angleterre a subi de plein fouet la concurrence ferroviaire liée à la mise en service du tunnel sous la Manche en 1994. Dans un contexte d'augmentation constante des échanges entre les deux pays, le nombre de passagers empruntant le tunnel entre Calais et Folkestone a progressé en moyenne de 8 % par an au cours de la période 1996-2000, tandis que la fréquentation des lignes maritimes a diminué d'environ 5 % par an. Pour l'ensemble des ports de la Manche, la masse globale du fret transporté a progressé en moyenne de 5 % par an au cours de la même période.

La ligne Dieppe-Newhaven a connu en revanche une évolution beaucoup plus défavorable. Pour la même période, alors que le port haut-normand voyait transiter 2,1 millions de tonnes de marchandises en 1996, le volume transbordé est tombé à 516 000 tonnes en 2000, soit une baisse de 75 %. De même, la fréquentation des passagers est passée de 818 000 en 1996 à 301 000 en 2000, soit une diminution de 63 %. La compagnie britannique P & O STENA, qui exploitait les ferries sur la ligne Dieppe-Newhaven depuis 1992, date du retrait de SeaFrance (ex SNAT) par suite de lourds déficits, a été elle-même contrainte de cesser ses activités à la fin du mois de janvier 1999. La seule liaison maintenue en service par la suite entre les deux ports était exploitée par une autre compagnie, au moyen d'un bateau rapide pendant la période d'avril à octobre ; celui-ci continue d'assurer le transport des passagers, à l'exclusion des camions.

Le terme ainsi mis à l'essentiel des activités portuaires de la ville de Dieppe a touché une zone d'emploi déjà affectée par un taux de chômage supérieur de 3,7 points à la moyenne nationale en 1998. Les

activités de la chambre de commerce et d'industrie de Dieppe, fortement liées au fonctionnement du port, étaient elles aussi menacées.

C'est dans ce contexte que le conseil général de la Seine-Maritime a souhaité relancer le trafic transmanche et reprendre l'activité abandonnée par P&O STENA. Une étude réalisée en novembre 2000 par la Trésorerie générale estimait l'impact du trafic transmanche pour la zone de Dieppe à près de 800 emplois : l'essentiel des emplois directs (430) serait concentré dans le secteur du transport, le trafic transmanche étant peu créateur d'emplois (une soixantaine) dans les professions portuaires ; le secteur des industries et des fournisseurs généraux était susceptible de créer une quarantaine d'emplois indirects ; la création prévue d'emplois induits (260) était évaluée sur la base d'un ratio d'environ 0,5 emploi induit pour chaque emploi direct. Le chiffre d'affaires produit par l'exploitation de la ligne était estimé à environ 13,7 M€ par an, et les recettes fiscales à environ 300 000 € par an pour la commune de Dieppe.

2 – L'achat du port de Newhaven

Le département s'est ainsi porté acquéreur du port de Newhaven et exploite depuis le printemps 2001 la ligne maritime Dieppe-Newhaven sous le nom de Transmanche Ferries. L'achat du port de Newhaven a été considéré comme le préalable économique indispensable à la réussite de cette opération. L'ancien propriétaire s'étant opposé à la reprise des activités d'une compagnie concurrente dans ses propres installations, la collectivité a souhaité obtenir la propriété du port anglais afin de détenir l'autorité portuaire requise par la réglementation britannique, et maîtriser complètement l'activité du port.

Dans un rapport public particulier relatif à la politique portuaire française publié en octobre 1999, la Cour avait relevé le rôle actif joué par les collectivités territoriales, qui contribuent dans des proportions croissantes au financement des investissements portuaires. L'action des collectivités, et notamment des régions en matière d'intervention économique et de politique des transports, ainsi que l'apport des fonds européens, devraient en conséquence amener à reconsidérer les quotas de participation des différentes collectivités dans le financement des équipements portuaires. En effet, l'usage selon lequel l'Etat devait participer à hauteur d'un tiers aux travaux importants d'extension ou de protection de ports d'intérêt national comme Dieppe, et à hauteur de 50 % aux travaux de grosses réparations, pour les ouvrages non concédés, ne correspond plus à la pratique : le montant cumulé des investissements financés par l'Etat dans la zone transmanche, de 1990 à 1996, s'élevait

ainsi à 6,3 % (20,28 M€), la part des collectivités à 18,8 % (60,06 M€) et celle des fonds européens à 9,7 % (31,10 M€) . La Cour soulignait donc la nécessité d'une révision de ces dispositions inadaptées et inappliquées, datant d'une époque où le niveau des investissements nécessaires exigeait une intervention massive de l'Etat.

L'opération transmanche lancée à l'initiative du département de la Seine-Maritime constitue une nouvelle étape des interventions des collectivités territoriales, avec la participation à l'exploitation des lignes de transport maritime et surtout la prise en charge d'une infrastructure à l'étranger.

B – Le montage juridique et financier

Le département a mis en place un montage juridique et financier complexe, placé sous le régime de la coopération décentralisée, associant plusieurs collectivités et établissements publics au sein d'un syndicat mixte ; ce syndicat, chargé de l'exploitation de la ligne, détient une participation majoritaire dans une société d'économie mixte locale, qui s'est elle-même rendue propriétaire du port de Newhaven.

En juin 2000, le conseil général de la Seine-Maritime a conclu un accord de coopération transfrontalière avec les autorités anglaises de l'East-Sussex, afin de promouvoir les échanges maritimes, touristiques, économiques et culturels entre les partenaires anglais et français. Le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT) a été constitué en octobre 2000 en association avec le conseil général de la Somme, trois chambres de commerce, la ville de Dieppe ainsi que le district et la commune de Fécamp. La participation du département de Seine-Maritime est cependant largement majoritaire puisqu'elle atteint 94,12 %.

Le SMPAT détient une participation majoritaire dans une société d'économie mixte qui a, à son tour, acquis les actions de la société anglaise Newhaven Port Properties (NPP), propriétaire des infrastructures portuaires de Newhaven. Le SMPAT possède 79 % des actions de la société d'économie mixte locale de coopération transmanche (SEMLT), les autres participations étant dévolues aux partenaires anglais associés au projet. La SEM est, quant à elle, engagée à hauteur de 98 % dans le capital de la société Newhaven Port Properties.

L'enchaînement de ces participations fait du département de la Seine-Maritime l'acteur principal du dispositif. Détenteur de 94,12 % des participations au syndicat, il est en fait engagé à hauteur de 96,61 % pour les interventions de la zone de Dieppe, du fait de la clé de répartition qui

régit les participations des différentes collectivités selon les secteurs géographiques ; l'exploitation d'une ligne Fécamp-Brighton est en effet en projet. En application de ces mêmes clés de répartition, la participation propre du département atteint 76,3 % du capital de la SEM et 74,78 % de celui de la société NPP. De même, le conseil général supporte 96,6 % des charges de fonctionnement du syndicat mixte. Chargé de l'exploitation de la ligne maritime, le syndicat mixte intervient comme armateur. Un premier bateau a été loué à la société Corsica Ferry à partir du printemps 2001. Puis, en février 2002, le syndicat a procédé pour 14,75 M€ à l'acquisition d'un ferry, baptisé « Dieppe ».

En 2001, le département a ainsi pris en charge plus de 96 % du coût des investissements réalisés par le syndicat mixte, soit 48,6 M€, pour un coût total estimé, fin 2000, à 50,3 M€ (37,1 M€ au titre de l'achat du port et 13,2 M€ au titre des travaux de réfection). Ces montants ne correspondent cependant pas au coût réel du projet, dans la mesure où ils n'intègrent pas, par exemple, les dépenses définitives de remise en état et d'aménagement du port de Newhaven. Quoique prépondérant, l'engagement du département reste modéré au regard de ses capacités financières : la charge supportée en 2001 au titre de sa participation au syndicat représente moins de 10 % des dépenses réelles de fonctionnement auxquelles elle s'impute ; comparé aux investissements de la collectivité, l'engagement dans l'achat du port apparaît en revanche comme une action prédominante, qui représente 39 % des dépenses d'équipement brut du département pour l'année 2001.

II – Les risques attachés à l'opération

Le montage juridique et financier retenu conduit les collectivités, et en particulier le département, à assumer l'essentiel des risques liés à l'exploitation de la ligne.

A – Les risques juridiques

Les règles qui fixent les conditions d'exercice des interventions économiques des collectivités publiques, exigent que l'équilibre d'exploitation de la ligne soit atteint sans l'aide de financements publics excédant les obligations de service public attachées à l'opération.

En raison de son activité de transport maritime, le syndicat mixte a la qualité d'établissement gérant un service public industriel et commercial. A ce titre, en application des dispositions des articles

L. 5721-5 et L. 2224-1 et 2 du code général des collectivités territoriales, il a l'obligation d'équilibrer son budget par ses propres moyens. Le département ne peut donc participer au financement d'un déficit d'exploitation de la ligne que dans deux hypothèses : la première vise les cas où les exigences du service public conduiraient la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement au syndicat mixte ; la seconde concerne la réalisation d'investissements nécessaires au fonctionnement du service public et qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne pourraient être financés sans augmentation excessive des tarifs. Les aides procurées au SMPAT par les collectivités locales sur ce fondement demeurent cependant soumises aux limites fixées par le droit communautaire.

Enfin, la société d'économie mixte locale de coopération transmanche ne semble avoir aucune activité propre autre que financière. La seule détention des actions de la société NPP, qui s'apparente à une activité de holding, peut donc difficilement relever d'une qualification d'intérêt général. Le code général des collectivités territoriales (article L. 1521-1) n'autorise en effet les collectivités à créer des sociétés mixtes que dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi ; l'objet de ces SEM doit se rapporter à des opérations d'aménagement ou de construction, à l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial, ou à toute autre activité d'intérêt général.

B – Les risques économiques et financiers

Les circonstances dans lesquelles les collectivités françaises pourraient être amenées à soutenir l'activité de la ligne transmanche seront déterminées par les conditions d'exploitation de la ligne qui n'en est encore qu'à son début. De ce point de vue, la mise en service d'un second bateau en 2002, acquis dans le but d'améliorer le service rendu aux transporteurs routiers, vient modifier sensiblement les conditions de l'équilibre financier initial. Elle introduit notamment une charge nouvelle d'amortissement qui pèsera sur le compte d'exploitation de la ligne à hauteur de 1,84 M€ par an, pendant une période limitée à huit ans du fait de la doctrine de l'administration fiscale applicable à ce type d'immobilisation.

L'équilibre financier ne pourra donc être réalisé qu'à la condition d'un accroissement des recettes d'exploitation initialement prévues. Compte tenu des contraintes exercées sur l'évolution des tarifs tant par les autres compagnies de transport maritime que par l'exploitant du tunnel, une fréquentation supérieure aux prévisions initiales apparaît donc nécessaire.

Le budget prévisionnel de l'exploitation de la ligne, avec un seul bateau, envisage d'atteindre l'équilibre à la fin de la troisième année d'activité, soit au 31 décembre 2003, et de dégager un résultat d'exploitation cumulé bénéficiaire de plus de 4 M€ à la fin du cinquième exercice. Ces prévisions reposent, notamment, sur des volumes de fréquentation de 36 300 camions et de 144 000 passagers au cours de la quatrième année d'exploitation. S'agissant du transport du fret, qui constitue 80 % du chiffre d'affaires attendu des premiers exercices, la prévision a été établie sur la base du volume moyen de trafic de la période 1996-1998, soit un passage annuel de 30 900 camions. La prudence qui a présidé à l'élaboration de ces prévisions de recettes risque toutefois de se trouver sérieusement compromise par la mise en exploitation du deuxième bateau qui offre une capacité de 70 remorques, complémentaire des 50 remorques du premier ferry. Avec un taux de remplissage du second bateau identique à celui du premier, soit 61 % au terme de la quatrième année d'exploitation, la capacité supplémentaire apportée par le « Dieppe » sur la ligne suppose que soit réalisé un trafic annuel correspondant à 50 400 camions, ce qui représente un volume annuel de trafic de 86 700 camions pour l'ensemble de la ligne, en augmentation de 180 % par rapport à la moyenne constatée entre 1996 et 1998. Un accroissement de l'activité de transport de fret, bien supérieur à celui constaté dans la période antérieure et dans les premiers mois de l'exploitation, apparaît donc comme une condition nécessaire à l'équilibre d'exploitation de la ligne.

Compte tenu de sa participation prépondérante dans le montage retenu, le département supporterait l'essentiel d'un éventuel déficit d'exploitation.

III – La méconnaissance des règles de la coopération décentralisée

La loi du 6 février 1992 a offert aux collectivités territoriales françaises la possibilité de conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères. Cette compétence a été précisée, notamment, par la loi du 4 février 1995. Cette législation trouvait jusque-là à s'appliquer dans le cadre des relations bilatérales qu'entretiennent les collectivités territoriales françaises avec des personnes publiques situées dans des pays en développement, conformément au règlement du Conseil du 17 juillet 1998.

L'originalité de l'opération conduite par le conseil général de la Seine-Maritime tient au degré d'implication financière et économique de la collectivité française : avec l'opération « Transmanche », le département déploie en effet à l'étranger, sous son contrôle exclusif, une activité économique propre.

L'article L. 1112-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que la participation d'une collectivité territoriale française ou d'un groupement de collectivités au capital ou aux charges d'une personne morale de droit étranger est limitée à 50 % et fait l'objet, après autorisation par décret en Conseil d'Etat, d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères participant au capital de la personne morale en cause. Ces dispositions ont été interprétées dans un sens restrictif en considérant que la SEM ne relevait pas de leur champ parce qu'elle n'était pas une collectivité territoriale, ni un groupement.

A – Le défaut d'autorisation préalable

La prise de participation d'une personne morale française de droit public dans le capital d'une société étrangère doit être autorisée par décret en Conseil d'Etat. Or le département a pris une participation majoritaire dans la société anglaise NPP sans solliciter cette autorisation. Certes, il ne l'a pas prise directement mais indirectement, par le biais du syndicat mixte puis de la SEM. Ce montage a eu pour effet de contourner l'exigence d'une autorisation. Au cas où ce défaut d'autorisation serait allégué, ce seraient toutes les décisions prises par le département en conséquence de sa participation qui seraient fragilisées. Il en irait notamment ainsi si le département devait assumer indirectement mais nécessairement, via les comptes de la SEM, la charge d'un éventuel déficit d'exploitation de la société NPP.

B – L'absence de convention

De même, l'opération n'a pas donné lieu à la conclusion d'une convention entre le département et des collectivités territoriales anglaises participant au capital de la société NPP. Une convention de coopération transfrontalière a certes été signée le 22 juin 2000 entre, d'une part, les départements de la Seine-Maritime et de la Somme et d'autre part, le conseil du comté d'Est Sussex et le conseil du district de Lewes. Mais elle est de portée générale et concerne le développement des communications maritimes transmanche, ainsi que la promotion du tourisme, des échanges culturels et le développement économique. Elle ne correspond pas au contenu du dispositif contractuel visé par l'article L. 1112-4 du code

général des collectivités territoriales. Selon cet article, la convention doit déterminer « *la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle* » de la participation du département au capital de la personne morale de droit étranger.

Quant au « protocole de coopération et d'alliance » établi dans sa version provisoire le 12 mars 2002 entre la SEMLT et le Newhaven Economic Partnership Limited (NEP), créé pour « accomplir et gérer le programme de régénération de Newhaven », il ne répond pas davantage aux exigences du législateur. Le département n'est en effet pas signataire de ce document qui porte sur les conditions de versement d'une subvention par le NEP à la SEMLT.

C – Le dépassement du plafond de participation dans une société étrangère

En tout état de cause, le dispositif mis en place méconnaît le plafond établi par l'article L. 1112-4 du CGCT, selon lequel « *le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges* ». Compte tenu du niveau de sa participation au syndicat mixte (94 %) puis, à travers ce dernier, à la SEM et enfin à la société NPP dont la SEM est actionnaire à 98 %, le département détient 74,78 % du capital de NPP et sa participation aux charges de cette société est supérieure à 50 % ; la participation du syndicat mixte atteint pour sa part 77,42 % du capital de la société.

En considérant que le plafond de l'article précité ne s'imposait pas à la SEM, et qu'en conséquence l'opération était régulière, les autorités de l'Etat qui sont intervenues sur ce dossier ont fait de ce texte une lecture étroitement formelle, limitée aux apparences juridiques du dispositif, alors même que les collectivités concernées disposent indirectement et de fait d'une participation dominante au capital et aux charges de la société NPP. Une appréciation plus rigoureuse de la légalité du dispositif au regard des règles de la coopération décentralisée aurait pu être portée dès la délibération du conseil général du 5 janvier 2001 approuvant le budget primitif pour 2001 du SMPAT : cet acte précisait notamment le montant de la participation au capital de la SEML Transmanche, dont la contrepartie était l'achat du port, et contenait tous les éléments d'information utiles.

En conclusion, alors que le législateur a souhaité assurer un partage équitable des risques entre les partenaires de la coopération

décentralisée, la collectivité française supporte l'essentiel des aléas économiques de cette opération.

CONCLUSION

L'examen des conditions de lancement de l'opération Transmanche par le département de la Seine-Maritime conduit à plusieurs conclusions.

Il apparaît en premier lieu que les actions de coopération décentralisée, par lesquelles les collectivités locales françaises engagent des actions économiques en liaison avec des partenaires étrangers, doivent être assorties des meilleures garanties juridiques et financières.

En second lieu, de tels dispositifs, dont les enjeux économiques et sociaux peuvent être déterminants pour une région, souffrent de l'incertitude juridique qui continue de marquer le cadre des interventions économiques des collectivités territoriales.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE SEINE-MARITIME,
PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE PROMOTION DE L'ACTIVITE
TRANSMANCHE,
PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE LOCALE DE
COOPERATION TRANSMANCHE

Les caractéristiques de l'intervention du département

Le contexte de l'intervention du département

Le rapport de la Cour des comptes fait une analyse tout à fait pertinente du contexte économique qui a justifié la relance de la ligne par l'intervention du département puis comme corollaire l'achat du port de Newhaven.

Ce rapport saisit même à cette occasion l'opportunité de faire valoir un point de doctrine sur la répartition des investissements portuaires dans la zone Transmanche en faisant remarquer la part importante prise par les collectivités dans les financements portuaires. Il démontre ainsi la nécessité d'une révision de dispositions jugées inadaptées, il considère même, que l'opération de la Seine-Maritime constitue une nouvelle étape dans l'intervention des collectivités.

C'est effectivement tout à fait l'esprit dans lequel s'est situé cette opération du conseil général de la Seine-Maritime qui consiste à répondre à un problème crucial qui se pose à un instant donné, quitte à ce que cela constitue une évolution par rapport à l'action traditionnelle de la collectivité.

Le montage juridique

Le rapport analyse les participations de l'ensemble des acteurs ou structures qui ont été nécessaires pour la mise en place de cette opération. Il constate une participation largement majoritaire du département de la Seine-Maritime, ce qui est indéniable. Effectivement, le Conseil Général de la Seine-Maritime a joué un rôle moteur dans ce projet. Compte tenu de la géographie, les retombées économiques de la liaison sont en effet potentiellement beaucoup plus importantes pour la Seine-maritime que pour la Somme. Par rapport aux autres collectivités de la Seine-Maritime, la participation du département est aussi en rapport avec les budgets respectifs de ces différentes collectivités.

Les risques attachés à l'opération

Les risques juridiques

Avant de mettre en place le dispositif, le département a pris le maximum de précautions en rencontrant les divers services ministériels concernés, les instances européennes ou même l'ambassade de France en Grande-Bretagne.

A propos de l'activité de la SEML, il faut signaler qu'effectivement elle n'a pas eu au démarrage d'autres activités que l'acquisition de la société N.P.P. mais il faut aussi rappeler que cette SEML n'a aujourd'hui qu'un peu moins d'un an et demi d'existence, qu'il s'agit donc d'une situation de mise en route. D'autres actions sont prévues. On peut indiquer qu'à l'heure actuelle la SEML attend un accord pour l'obtention d'une licence de voyage lui permettant de développer cette promotion touristique vers la Seine-Maritime.

Risques économiques et financiers

La mise en place du deuxième navire n'était effectivement pas prévue dans les projections financières initiales. Il aurait donc été impossible d'équilibrer ce deuxième navire si les recettes étaient restées au niveau de ces prévisions initiales.

Il faut toutefois signaler que la présence de ce deuxième bateau permet des recettes supérieures (la mise en place d'un deuxième navire permet de proposer des horaires plus attractifs pour les clients ; l'exploitation d'un seul navire laisse très peu de marge de manœuvre). De nouveaux comptes d'exploitation prévisionnels ont en conséquence été élaborés pour tenir compte de l'arrivée de ce deuxième navire.

En outre, l'expérience a montré que l'équilibre financier de la ligne imposait la présence du deuxième navire. Cette ligne est en effet crédible et viable :

- d'une part, à la seule condition de ne pas être sous la menace d'une interruption au moindre incident technique rencontré par un navire.*
- d'autre part, à la condition de présenter une offre de transport « suffisante » ; les deux requêtes principales souhaitées par les transporteurs routiers étant en effet la fiabilité de la ligne et la fréquence des rotations.*

Le rapport indique d'autre part que pour atteindre l'équilibre avec le deuxième navire il serait nécessaire d'atteindre un volume annuel de 86 700 camions pour l'ensemble de la ligne. On peut faire remarquer que l'accroissement de dépenses lié au deuxième bateau n'est pas proportionnel à l'accroissement de capacité. En effet, si le SARDINIA VERA nous coûte aujourd'hui environ 6 M€ par an pour une capacité de 40 camions, la stricte application d'une règle de proportionnalité nous conduirait à déduire que le Dieppe avec une capacité de 70 camions coûte 10,5 M€ par an. Or, il coûte en réalité 6,5 M€. Compte tenu de ces coûts d'exploitation qui sont

aujourd'hui bien connus, l'équilibre financier doit pouvoir être atteint avec 54 500 camions et 200 000 passagers ceci pour les deux navires (ceci bien entendu à condition économique constante.)

La méconnaissance des règles de la coopération décentralisée

Le défaut d'autorisation préalable

Il est exact que nous n'avons pas sollicité le Conseil d'Etat pour une prise de participation de la SEML dans le capital de NPP, l'opération s'étant réalisée par étape. Nous avons d'abord créé le syndicat mixte pour relancer la ligne puis la SEML en février 2001. Avant la prise de participation de la SEML dans la société britannique NPP, nous avons étudié l'ensemble de la législation et de la réglementation concernant les sociétés d'économie mixte. La décision a donc été prise après qu'aucune objection n'ait été relevée dans les textes relatifs aux SEML.

Le conseil général n'a d'ailleurs pas été le seul à réaliser cette analyse, compte tenu des nombreux interlocuteurs rencontrés sur ce sujet, comme rappelé en IIA ci-dessus. On pouvait en effet légitimement conclure (les SEML pouvant par construction être détenues à 80 % par les collectivités locales) que si le législateur avait souhaité que la règle qui s'impose aux collectivités soit transposée aux sociétés d'économie mixte, il aurait pris le soin de limiter explicitement la participation des sociétés d'économie mixte au capital de sociétés étrangères, ce qu'il n'a pas fait.

L'absence de convention

Nous avons déjà cité l'ensemble des partenaires que nous avons rencontrés afin d'avoir la meilleure information possible sur ces modalités de mise en place d'une opération de coopération transfrontalière ; sujet sur lequel il faut convenir qu'il existe très peu d'exemples, très peu de spécialistes. On ne peut que regretter, malgré les diverses sollicitations que nous avons conduites, de n'avoir pu être aidés par un conseiller semblant aussi bien connaître les modalités de cette coopération que le rédacteur de ce rapport.

Dans la mise en place de cette coopération transfrontalière, nous nous sommes effectivement heurtés à la dissymétrie des structures juridiques, de leur niveau d'implication et de leurs compétences entre la France et l'Angleterre.

Après avoir largement discuté avec nos partenaires anglais, qui s'inscrivent par ailleurs largement dans cet esprit de coopération tant au niveau de l'Est Sussex County Council que du district de Lewes ou que du SEEDA, ceux-ci ont conclu que leurs structures juridiques ne leur permettaient pas de participer, ni directement au syndicat mixte, ni même à

la société d'économie mixte. La signature d'une convention entre le NEP et la SEML a donc semblé du point de vue britannique, le meilleur moyen de marquer leur volonté de coopération. Il faut en effet remarquer que le NEP est une structure juridique hybride qui ne trouve aucun équivalent dans le droit français, qui regroupe aussi bien des collectivités comme le County Council, le District, le SEEDA, que des partenaires privés.

Cette convention, encore à l'état de projet lorsque nous avons communiqué son existence, est désormais signée et nous pouvons d'ailleurs tout à fait la joindre en annexe de la présente réponse.

Cette convention prévoit le versement de fonds publics. Y-a-t-il une meilleure démonstration pour matérialiser une coopération transfrontalière que l'apport par le partenaire d'une contribution financière à l'opération, quels que soient les moyens et les structures qui ont été utiles pour y parvenir et qui ne sont que des manifestations de la nécessaire interface entre des pays différents avec une culture, des règlements et des structures juridiques différents? En restant humbles, nous sommes obligés d'indiquer que nous avons été confrontés à des questions très concrètes qui peuvent se poser chaque fois que l'on veut essayer, au niveau le plus élémentaire, de construire l'Europe entre deux régions voisines.

Il faut en outre ajouter qu'afin de marquer de façon politique le partenariat des collectivités britanniques dans l'opération, le leader du County Council a tenu à titre personnel (puisque sa collectivité ne pouvait le faire) à devenir administrateur de la société d'économie mixte.

Il faut enfin noter que nous travaillons actuellement ensemble à renforcer encore plus concrètement cette collaboration au travers de divers projets tels INTERREG et l'on ne peut que souhaiter le concours actif de l'ensemble des acteurs qui détiennent le pouvoir de décision tant au niveau de l'Etat français que les communautés européennes pour l'aboutissement de ces projets.

Dépassement du plafond de participation dans une société étrangère

Sur le fond nous avons peu de commentaires à ajouter par rapport à ce que nous avons indiqué ci-dessus. Nous avons en effet expliqué la démarche qui nous a conduit à juger des possibilités de la SEML au regard de l'ensemble des textes s'appliquant aux sociétés d'économie mixte. Il semble d'ailleurs que le paragraphe C concerne plus les autorités de l'Etat. On peut en effet ajouter que l'ensemble de l'opération a été réalisé dans une complète transparence, avec le souci de rechercher en permanence le maximum de concours, de conseillers compétents dans ce domaine nouveau, encore peu pratiqué et qui se construit en même temps que la construction de l'Europe.