



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 15 décembre 2011

Référence à rappeler : 2011-241

Monsieur le Président,

Je vous ai fait adressé par lettre du 14 novembre 2011, le rapport d'observations concernant la gestion de votre société au cours des années 2005 à 2009, que la chambre a arrêté, après contradiction, lors de sa séance du 29 septembre 2011.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport a également été adressé au Président de Le Mans Métropole, qui détient une partie du capital de votre société.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport complété des réponses. La chambre souhaite qu'il soit porté à la connaissance des membres de l'organe collégial de décision de votre société.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le rapport, auquel sont jointes les réponses reçues, est également adressé au président de la collectivité précitée, pour communication à l'assemblée délibérante de cette collectivité.

A compter de la date de la première de ces réunions, la communication du rapport et des réponses à toute personne en faisant la demande est de droit.

J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la présidente empêchée,
Le président de section,

Patrick BONNAUD

Monsieur Jean-François SOULARD
Président directeur général de la SEM SETRAM
44, avenue Pierre Piffault
72027 LE MANS Cedex 2



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 14 novembre 2011

**GREFFE N° 2011-139
L1133/CG**

**Observations définitives concernant la gestion de
la Société d'économie mixte des Transports en
commun de l'Agglomération Mancelle
(SETRAM)**

Années 2005 à 2009

Principales observations du rapport

La situation financière de la SETRAM est satisfaisante.

Après avoir connu une dégradation entre 2005 et 2008, cette situation se redresse en 2009 (cependant encore déficitaire) et en 2010, qui voit le retour d'un résultat excédentaire.

La gestion du service, objet de délégations successives dont la dernière prend effet en 2010 est financée en grande partie par une contribution forfaitaire de la communauté urbaine. La proportion de cette participation dans les recettes d'exploitation du service se réduit cependant de 75,4 % en 2005 à 70,6 % en 2009. Il est prévu que cette réduction se poursuive au cours de la période à venir, puisque la contribution forfaitaire ne devrait représenter qu'environ 65 % des recettes du service en 2016. La charge n'en reste pas moins lourde : elle a atteint 27 M€ en 2009.

Les responsables de la SETRAM soulignent que, entre 2005 et 2010, les recettes usagers ont crû de 73,6 % alors que la participation financière de la CUM n'a augmenté que de 35,3 %.

SOMMAIRE

1	Remarques préliminaires	3
2	La SETRAM	3
2.1	Statuts et organisation de la SETRAM	3
2.1.1	Le capital social (annexe I)	3
2.1.2	La direction de la SETRAM	3
2.1.3	Les administrateurs	4
2.1.4	Les conseils d'administrations et les assemblées générales	4
2.1.5	Organisation de la direction générale	4
2.1.6	Délégation de pouvoirs et de signature	4
2.2	La situation financière de la SETRAM	5
2.2.1	Les produits d'exploitation	5
2.2.2	Les charges d'exploitation	5
2.2.3	L'équilibre de la gestion	6
2.3	Les procédures d'achat à la SETRAM	7
2.3.1	La législation	7
2.3.2	La pratique de la SETRAM	7
3	La gestion du service	8
3.1	La DSP applicable du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2009	8
3.1.1	Contrôle exercé par l'autorité délégante	8
3.1.2	Etudes et enquêtes	8
3.1.3	La qualité de service	9
3.1.4	Le régime des biens	10
3.1.5	L'évolution de la participation financière forfaitaire	10
3.1.6	L'engagement de la SETRAM et la réalisation des objectifs en terme d'activité, de maîtrise des coûts et d'indicateurs de productivité	11
3.2	La convention signée pour la période 2010-2016	11
3.2.1	Une volonté d'améliorer l'offre de transport, les performances économiques et commerciales du réseau	11
3.2.2	La volonté de mettre en place une démarche forte de qualité de service	12
3.2.3	La maîtrise des investissements (diminution du parc bus et optimisation de l'âge de ce parc)	13
3.2.4	L'évolution de la contribution financière (Annexe 2)	13
3.3	La convention de gestion avec KEOLIS	13
3.3.1	La mission de KEOLIS	13
3.3.2	La politique d'achat	13
4	La chambre recommandée :	14

1 Remarques préliminaires

Créée par délibération du conseil communautaire de la communauté urbaine du Mans du 20 avril 1982, la SETRAM est dédiée, via une délégation de service public, à la gestion de l'exploitation du réseau de transport en commun de l'agglomération mancelle. Pour ce faire, elle bénéficie de la synergie du groupe KEOLIS avec lequel elle a signé un contrat d'assistance technique.

Le réseau urbain des transports de Le Mans Métropole, exploité avec un parc de 23 rames de tramway et 159 véhicules propriété de Le Mans Métropole est actuellement composé d'une ligne de tramway de 15,4 kms mise en service en novembre 2007, de 17 lignes régulières de bus, d'un service à la demande pour les personnes à mobilité réduite comportant une dizaine de véhicules sur réservation, d'un service taxibus rebaptisé résabus fonctionnant avec de petits bus de 15 places sur réservation, de lignes directes scolaires. En 2009, le kilométrage parcouru a atteint 7 194 632 kms et la fréquentation 23 908 240 voyages. Cette exploitation, d'un coût légèrement inférieur à 40 M€, est assurée par environ 590 agents représentant, en 2009, 67 % des charges. Le financement du service est assuré à plus de 70 % par la contribution de la collectivité (contre moins de 30 % par les usagers).

Les investigations de la chambre ont porté sur la société en tant que telle (statuts, organisation sociale, situation financière, procédure d'achat) et sur la gestion du service (délégations successives et contrat avec Kéolis).

2 La SETRAM

2.1 Statuts et organisation de la SETRAM

2.1.1 Le capital social (annexe I)

En 2006, la SETRAM a procédé à une augmentation de son capital qui est passé de 40 000 € à 812 500 €. A cette occasion, la CUM a renforcé son poids, passé de 60 % à 69 %.

A la fin 2009, les capitaux propres de la SETRAM s'élèvent à 1 M€ (le capital social proprement dit est toujours de 812 500 €) qui sont largement suffisants pour satisfaire aux obligations posées par l'arrêté du 22 août 2002 relatif à la capacité financière requise pour les entreprises de transport public routier de personnes (sur la base de 159 véhicules et 23 rames de tramway).

2.1.2 La direction de la SETRAM

L'organisation de la société comporte un comité de direction composé, outre du directeur, des responsables « maintenance bus », « exploitation », « marketing et commercial », « financier et comptable », « ressources humaines », « études et investissements », « adjoint exploitation », « études, méthodes et ordonnancement », « Poste de Commandement Centralisé » (à compter de 2008), projet tramway (jusqu'en 2007) puis « maintenance tramway » (à compter de 2007).

2.1.3 Les administrateurs

La société est administrée par un conseil d'administration, composé, conformément à l'article 15 des statuts de la SETRAM de 11 administrateurs dont sept pour les collectivités territoriales.

2.1.4 Les conseils d'administrations et les assemblées générales

La SETRAM réunit son conseil d'administration et son assemblée générale dans des conditions satisfaisantes, tant du point de vue de la fréquence que du point de vue du quorum.

D'autre part, et contrairement à ce qui avait été constaté lors du précédent contrôle, la société transmet, désormais, au contrôle de légalité les délibérations de ces deux assemblées dans les délais impartis.

2.1.5 Organisation de la direction générale

Les statuts de la SETRAM ont été réécrits en 2002 afin de tenir compte des orientations de la loi « nouvelles régulations économiques » (NRE) du 15 mai 2001. Le rôle des instances (assemblée générale et conseil d'administration) ainsi que celui du président du conseil d'administration ont été précisés.

Les statuts définissent l'organisation de la direction générale qui peut être assumée soit par le président du conseil d'administration, qui est, dans cette hypothèse président directeur général, soit par une autre personne physique choisie parmi les membres du conseil ou en dehors d'eux, qui porte alors le titre de directeur général. Le conseil d'administration choisit entre les deux modalités d'exercice de la direction générale. Il peut à tout moment modifier son choix.

C'est la première possibilité qui a été retenue en 2002 et M. Soulard, a été nommé président directeur général (PDG). Cette organisation de la direction générale n'a pas été modifiée par la suite par le conseil d'administration.

2.1.6 Délégation de pouvoirs et de signature

Le 30 juin 2006, le PDG a donné pouvoir au directeur alors en exercice dans des domaines nombreux et stratégiques

Le 15 décembre 2008, la même délégation de pouvoir a été donnée au directeur actuellement en fonction, et issu de KEOLIS.

Contrairement à la délégation de signature, acte intuitu personae d'organisation interne autorisant des agents subordonnés à l'autorité délégante, non dessaisie de son pouvoir, à signer certaines décisions sous son contrôle et sa responsabilité, la délégation de pouvoirs entraîne un dessaisissement, par le délégant, des pouvoirs et de ses responsabilités au profit du délégataire. Elle modifie donc l'ordre des compétences.

Les responsables de la SEM ont indiqué que cette délégation n'empêchait pas le président d'assumer la totalité de son rôle de directeur général.

2.2 La situation financière de la SETRAM

Ainsi qu'il a été indiqué, le contrôle de la SEM a porté sur les exercices 2005 à 2009. Des données 2010, portées par la réponse de la société aux observations provisoires de la chambre, pourront cependant être reprises. Les données chiffrées détaillées figurent en annexe 5.

La situation financière de la société s'est dégradée de 2005 à 2008 ; 2009 et 2010 marquent un redressement.

2.2.1 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation passent de 26,8 M€ en 2005 à 38,4 M€ en 2009, soit une progression annuelle de 9,43 % ; ils sont composés :

- des recettes commerciales (ventes de tickets, publicité, amendes...) qui passent de 6,59 M€ (et 24,6 % des recettes d'exploitation) en 2005 à 11,29 M€ (et 29,42 % des recettes d'exploitation) en 2009, soit une progression annuelle de 14,42 %. La vente de tickets aux usagers représente l'essentiel de ces recettes commerciales ; son produit est passé de 6,3 M€ en 2005 à 10,6 M€ en 2009, soit une progression annuelle de 14,11 % ; leur part dans les produits d'exploitation est passée de 23,5 % à presque 28 % ; elles couvrent, en 2009, 27,5 % des charges d'exploitation contre 23,6 % en 2005 ;
- de la contribution forfaitaire (versement de la collectivité) qui passe de 20,1 M€ (soit 75,4 % des recettes d'exploitation) en 2005 à 27 M€ (soit 70,6 % des recettes d'exploitation) en 2009, soit une progression annuelle de 7,64 % ;
- accessoirement, des reprises sur provisions.

La progression des produits d'exploitation, entre 2005 et 2009, provient à 60 % de l'augmentation de la contribution forfaitaire et à 37 % de celle des produits d'exploitation. La hausse de ces derniers se concentrent sur les années 2007 et 2008, années de mise en place du tramway :

Tableau I. Evolution des produits d'exploitation

Evolution en €	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	total
Evolution produits d'exploitation dont	2 758 877	5 152 954	2 477 693	1 231 041	11 620 565
Evolution recettes usagers	21 155	729 315	3 087 356	521 979	4 359 805
Evolution autres recettes commerciales	24 859	303 521	313 882	-298 793	343 469
Evolution contribution forfaitaire	2 683 049	3 993 484	-788 705	1 023 680	6 911 508

2.2.2 Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation progressent annuellement de 9,65 %, soit légèrement plus que les produits. Elles passent ainsi de 26,69 M€ en 2005 à 38,57 M€ en 2009 et sont composées :

- des achats et services extérieurs qui passent de 6,7 M€ en 2005 à 10,2 M€ en 2009 soit une progression annuelle de 11 %. On notera la stabilisation de ces dépenses depuis 2007. Ainsi, en 2009, elles représentent environ 25 % des charges d'exploitation, proportion identique à celle de 2005 ;

- des impôts et taxes qui passent de 1,6 M€ en 2005 à 2,3 M€ en 2009 (+ 8,84 % en variation annuelle) et qui représentent 6 % des charges d'exploitation ;
- des charges de personnel qui passent de 18 M€ en 2005 à 26 M€ en 2009 soit une progression annuelle de 9,5 %. Leur poids dans les charges d'exploitation varie entre 64 et 67 %.

Tableau II. Evolution des charges d'exploitation

Evolution en €	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
Evolution charges exploitation dont	2 793 211	5 322 917	2 600 341	1 170 375
Evolution achats et services extérieurs	1 342 760	2 439 707	-227 739	-78 608
Evolution Impôts	97 952	137 743	181 093	243 918
Evolution Charges de personnel	1 377 072	3 001 757	2 615 982	947 488

Tout comme pour les produits d'exploitation, on note une forte hausse des charges d'exploitation sur les années 2007 et 2008 du fait de la mise en exploitation du tramway.

Ainsi, le taux de couverture (recettes commerciales / dépenses d'exploitation) atteint 29,3 % en 2009 (contre 25 % en 2005). En 2009, la hausse constatée sur les « recettes usagers » (+522k€) est en partie annulée par la diminution des autres recettes commerciales (publicité, amendes... : -299k€), qui tombent alors à 2,5 % des produits d'exploitation.

2.2.3 L'équilibre de la gestion

Conséquence du différentiel d'évolution entre charges et produits d'exploitation, le résultat d'exploitation s'est dégradé entre 2005 et 2008 passant de + 80 280 € en 2005 à - 246 665 € en 2008. En 2009, peut être constatée une légère amélioration, le résultat d'exploitation passe en effet à - 186 k€. Ces évolutions s'expliquent, d'une part, par une augmentation de la contribution forfaitaire de plus d'1 M€ et, d'autre part, par une certaine maîtrise des charges d'exploitation (diminution des charges et services extérieurs et stagnation des charges de personnel (+ 3,8 %) par rapport aux hausses constatées les années précédentes).

Jusqu'en 2008, le résultat de la SETRAM a été équilibré par le résultat financier qui est passé de 108 k€ en 2005 à 306 k€ en 2008. En 2009, sa chute à 112 k€, due à la baisse des taux d'intérêt, ne permet pas de compenser l'insuffisance du résultat d'exploitation. Le résultat comptable est, pour la première fois pendant la période contrôlée, négatif à hauteur de - 48,5 k€

Les responsables de la SETRAM expliquent ce déficit par les raisons suivantes :

- les recettes commerciales ont stagné en 2009 (elles ne passent en effet que de 10,1 M€ en 2008 à 10,6 M€ en 2009 alors qu'elles étaient de 7 M€ en 2007) du fait de la crise : le réseau du Mans a maintenu le niveau des voyages effectués alors qu'il baissait sur d'autres agglomérations. La stabilité du nombre de voyages recouvre une baisse des titres oblitérables et une hausse des abonnements. La recette par voyage en est plus faible et, par conséquent, le niveau de résultat diminué ;
- la partie fixe de la formule d'indexation de la contribution forfaitaire à 15 % contraint à des efforts de productivité non soutenable sur la période. Ce taux a été ramené à 12,5 % dans la nouvelle convention.

Dans le compte définitif 2010, la SETRAM affiche à nouveau un résultat comptable positif de 186 k€ Il s'explique par une nette amélioration du résultat d'exploitation (de - 186 k€ en 2009 à 116 k€ en 2010). Cette amélioration provient d'une part de la stabilité des charges d'exploitation (+ 0,88 % entre 2009 et 2010) et d'autre part d'une hausse plus sensible des produits d'exploitation (+ 1,7 % entre 2009 et 2010). L'augmentation des produits d'exploitation se répartit en masse de manière équivalente entre les recettes usagers de la participation financière versée par la CUM du Mans.

Les responsables de la SETRAM ont par ailleurs souligné que les recettes usagers avaient augmenté de 73,6 % entre 2005 et 2010 alors que pendant la même période, les charges d'exploitation n'avaient augmenté que de 45,8 %.

2.3 Les procédures d'achat à la SETRAM

2.3.1 La législation

En application des articles 4 et 26 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au CMP, la SETRAM est une entité adjudicatrice. Cette même ordonnance prévoit, en ses articles 10 et suivants, les règles, communes pour les pouvoirs adjudicateurs ou les autorités adjudicatrices, à suivre lors des passations de marchés par une entreprise adjudicatrice : définition des besoins, publicité pour permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes (article 10), procédures ouvertes ou restreintes (article 11), appel d'offres pour les pouvoirs adjudicateurs et les autorités adjudicatrices, dialogue compétitif pour les seuls pouvoirs adjudicateurs, procédures négociées pour les deux, concours pour les deux (article 12).

Plus précisément, pour les marchés de fournitures et de services passés par les entités adjudicatrices, le décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 dispose, en son article 7-I, que « *Au dessus du seuil de 470 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services, ... les marchés et les accords cadres sont passés selon l'une des procédures formalisées suivantes, librement choisie par l'entité adjudicatrice :*

- 1° La procédure négociée avec mise en concurrence préalable ;
- 2° L'appel d'offres ouvert ou restreint ;
- 3° La procédure du concours ...».

L'article 10 dispose que « *Au dessous des seuils fixés au I de l'article 7, les marchés sont passés selon des modalités librement définies par l'entité adjudicatrice* ».

2.3.2 La pratique de la SETRAM

2.3.2.1 *La mise en place de nouvelles procédures d'achat*

Pour tenir compte des obligations imposées par l'ordonnance du 6 juin 2005, le conseil d'administration du 9 février 2007 a mis en place un guide des procédures d'achats qui prévoit, notamment, que le site internet de la SETRAM doit être utilisé pour les appels à concurrence.

La chambre a constaté que tel n'était pas le cas.

Les responsables de la société se sont engagés, en cours d'instruction, à abroger les dispositions du guide relatives aux appels à concurrence sur le site.

2.3.2.2 *La mise en application du guide*

2.3.2.2.1 La convention d'assistance technique du 23 janvier 2009 avec KEOLIS

Pour le contrat d'assistance, en date du 23 janvier 2009, portant sur la période 2009-2014, la SETRAM a fait application de l'ordonnance et du décret de 2005 de même que de son guide interne de 2007.

2.3.2.2.2 Les autres mises en concurrence effectuées par la SETRAM

La SETRAM a effectué des mises en concurrence depuis la mise en place des nouvelles procédures. Ces procédures ont été examinées. Elles respectent la réglementation et le guide interne d'achat.

Ces observations, limitées aux « procédures d'achat » à la SETRAM, doivent être complétées de celles formulées sur la « politique d'achat » de la société qui la conduit à recourir pour certains achats à l'intermédiaire de Keolis (cf. § 3.33).

3 La gestion du service

La SETRAM gère les transports en commun de l'agglomération mancelle dans le cadre d'une délégation de service publique objet d'une convention avec la CUM. La chambre a examiné les deux conventions successives de 2004-2009 et 2010-2016.

3.1 La DSP applicable du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2009

3.1.1 Contrôle exercé par l'autorité délégante

La convention 2004-2009 prévoit la production d'un certain nombre de documents par la SETRAM.

La SETRAM respecte ses engagements contractuels en fournissant des documents conformes aux annexes prévues dans la convention.

3.1.2 Etudes et enquêtes

La chambre avait pu relever lors de son précédent contrôle qu'en dehors des périodes de renouvellement de la délégation de service public, la SETRAM ne procédait à aucune étude approfondie permettant de connaître le nombre de déplacements, de voyages, les besoins des clients.

La convention de DSP portant sur la période 2004-2009 impose au contraire au délégataire de réaliser des études et enquêtes relatives au réseau, aux usagers, aux besoins de la population, à la satisfaction des usagers. Leurs résultats doivent être transmis à l'autorité délégante, au minimum dans le rapport du délégataire. Elle programme chaque année la mise en place de techniques et d'enquêtes, programme repris dans le tableau ci-après :

Tableau III. programme des études et enquêtes

Etudes et enquêtes	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Panel		X	X	X	X	X
Enquête mobilité						X
Enquête fraude					X	
Enquête satisfaction				X	X	X

Or, les rapports du délégataire à l'autorité délégante ne mentionnent que les enquêtes suivantes :

Tableau IV. Etudes et enquêtes réalisées

En 2005	Pas d'enquêtes spécifiques. Des opérations de comptages ont eu lieu sur certaines lignes pour permettre à l'exploitant de bénéficier d'une information spécifique face à un besoin particulier.
En 2006	Pas d'enquêtes spécifiques. Des opérations de comptages ont eu lieu sur certaines lignes pour permettre à l'exploitant de bénéficier d'une information spécifique face à un besoin particulier. Enquête de « dispersion des points d'arrêts » visant à mieux appréhender les cheminements à pied des clients jusqu'à leur point d'arrêt réalisée sur la ligne 7 (demande d'étude de modification du tracé de cette ligne par un conseil de quartier).
En 2007	Pas d'enquêtes spécifiques.
En 2008	Enquête fraude et « origine destination ».
En 2009	Pas d'enquêtes spécifiques.

Il s'en déduit que des enquêtes prévues au contrat n'ont pas été réalisées et que, de façon générale, la SETRAM a « allégé » cette part de ses obligations.

Ainsi, le principe du panel de 2005 à 2009 a été abandonné pour être remplacé par une « enquête connaissance des besoins de la clientèle », réalisée en 2004, qui n'a pas été renouvelée les années suivantes.

Une enquête complémentaire a cependant été réalisée en 2005 par l'agence TRYOM sur l'image de la SETRAM, les attentes de la population et les points à améliorer.

L'enquête « mobilité » prévue en 2009 aurait été rendue inutile avec l'apport de la billettique mise en place fin 2007, l'enquête « fraude » prévue en 2008 a été réalisée en octobre 2008 et l'enquête « satisfaction », prévue en 2007, 2008 et 2009, a été réalisée en 2010 (du fait, a-t-il été argué, de la charge de l'appel d'offre de la DSP 2010-2016, 2009 fut, du point de vue des enquêtes, une année blanche).

3.1.3 La qualité de service

La convention impose au délégataire de s'engager dans une démarche forte de qualité de service sur la base de dix critères ayant pour objectif d'inciter la population à l'usage des transports collectifs et de faire progresser la fréquentation et des recettes du trafic.

Elle prévoit, en outre, que, dans un délai de six mois à compter de la mise en service effective du tramway, les parties doivent établir un premier bilan de la démarche engagée, et le cas échéant définir les modalités d'un intéressement de la SETRAM au soutien ou à l'amélioration de cette démarche.

Sur les dix critères, sept (production des services, ponctualité des départs, qualité des correspondances, disponibilité des équipements embarqués, information aux points d'arrêts, information des usagers, accueil clientèle) n'ont pas été utilisés car « insuffisamment pertinents ou imprécis ». Seuls, trois critères sont suivis (contrôle des voyageurs, traitement des réclamations et propreté dans les bus et locaux).

La SEM a préféré recourir à d'autres critères, par ailleurs prévus dans la convention au titre des ratios à produire dans les rapports annuels du délégataire : taux de fraude apparent, nombre d'accidents, nombre d'incidents, pannes immobilisantes, bilan visites techniques, ratios jours de grèves/jours ouvrés, taux d'accident du travail, taux d'absentéisme, ratio voyage au kilomètre, âge du parc.

De plus, contrairement à ce qui était envisagé dans la convention, l'intéressement à la qualité du service n'a pas été mis en place « dans les six mois à compter de la mise en service du tramway » (fin 2007). Seuls les cadres peuvent se voir fixer des objectifs annuels dont l'atteinte peut donner lieu à versement de primes.

3.1.4 Le régime des biens

Contrairement à ce qui avait été relevé lors du précédent contrôle et conformément à la convention de DSP, les inventaires, celui des biens mis à disposition par la CUM au délégataire et celui des biens du délégataire nécessaires à l'exploitation du service, arrêtés au 31 décembre de l'année N, sont joints au compte rendu technique du rapport annuel. De plus, la SETRAM, tient un inventaire de ses biens propres, au demeurant peu nombreux (vélos, matériels bureautiques, papèterie), la société ne possédant pas son siège social, et la quasi-totalité de ses biens appartenant à la CUM.

3.1.5 L'évolution de la participation financière forfaitaire

Le niveau tarifaire, malgré les évolutions constatées et déjà soulignées, comme les réductions accordées ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier du service. La convention prévoit donc que l'autorité délégante accorde au délégataire, conformément à l'article 7 de la loi LOTI, une contribution forfaitaire annuelle (voir Annexe 2).

Celle-ci, de même que le compte prévisionnel d'exploitation et le programme prévisionnel des investissements, est susceptible d'être modifiée par avenant en cas de modifications des services, des investissements, de la structure tarifaire, ou en cas de révision du contrat ayant un impact financier sur les résultats d'exploitation.

En outre, afin de prendre en compte l'évolution générale des coûts de l'activité, elle est actualisée chaque année, sur la base des indices INSEE en application d'une formule d'actualisation applicable pour la première fois sur la contribution de 2004 au 1^{er} janvier 2005 puis au 1^{er} janvier de chaque année suivante du contrat, selon les mêmes modalités.

Les évolutions constatées de la contribution forfaitaire sur la totalité de la période 2005-2009 (prévision globale de 109 M€ réalisation de 123,5 M€) ont été dues beaucoup plus à l'indexation (+ 14 M€) qu'à la passation d'avenants (+ 0,5 M€).

Les responsables de la SETRAM précisent que, de 2005 à 2010, les recettes usagers ont crû de 73,6 %, passant de 6,27 M€ à 10,88 M€ alors que la participation financière de la CUM n'a augmenté que de 35,3 %, passant de 20,18 M€ à 27,30 M€

3.1.6 L'engagement de la SETRAM et la réalisation des objectifs en terme d'activité, de maîtrise des coûts et d'indicateurs de productivité

La SETRAM se fixe des objectifs et des indicateurs d'activité afin de maîtriser ses coûts et d'améliorer sa productivité (Annexe 4).

Or, les comparaisons effectuées à partir des données brutes des différents documents disponibles (résultat prévisionnel, rapport du délégataire, résultat comptable) ne sont pas immédiatement pertinentes dans la mesure où, dans le compte d'exploitation prévisionnel, les dépenses sont présentées en euros « valeur janvier 2004 » alors que les recettes commerciales (tarification) le sont en euros courants.

Le taux de couverture prévisionnel (Annexe 4-3 ratios économiques) doit, notamment, être retraité afin de ramener les recettes commerciales en euros valeur 2004. Il passe ainsi de 25,24 % (et non 25,76 %) en 2005 à 29,92 % (et non 33,25 %) en 2009 pour des taux réalisés de 25,04 % en 2005 et 29,60 % en 2009 (Annexe 8-4). Il est également retraité par la SETRAM des modifications apportées par les avenants successifs (Annexe 8-5).

Cependant, une fois tous ces retraitements en euros 2004 effectués, le taux de couverture prévu est sensiblement respecté par la SETRAM.

3.2 La convention signée pour la période 2010-2016

3.2.1 Une volonté d'améliorer l'offre de transport, les performances économiques et commerciales du réseau

Les documents prévisionnels montrent la volonté des partenaires d'améliorer les ratios de gestion :

Tableau V. Evolution prévisionnelle des ratios de gestion

	Pour mémoire 2009	2010	2016
	Réalisé	Prévu	prévu
taux de couverture (recettes commerciales/ charges exploitation)	29,6 %	29,32 %	34,74 %
Voyages/km	3,32	3,28	3,67
Charges exploitation/km	5,36	5,52	5,45
contribution collectivité/km	3,77	3,85	3,56
Recettes tarifaires/km	1,59	1,51	1,79
km/ nombre d'agents roulants	18 112	19 172	19 543
km/bus	35 976	39 409	40 368
km/tramway	61 512	61 580	62 015
agents roulants/bus			
agents roulants/tramway			

Contrairement à ce qui a été observé sous l'empire du contrat précédent (cf. § 3.1.6 ci-avant), d'après les responsables de la SETRAM, les ratios financiers ont été calculés, pour les dépenses comme pour les recettes, à partir d'un compte prévisionnel 2010-2016 établi en euros constants (juin 2009).

La progression prévue des recettes tarifaires est importante : de 11 005 433 € (2010) à 12 998 280 €(2016), soit une augmentation 18,11 %.

Les responsables de la SETRAM expliquent ces chiffres par la volonté de Le Mans Métropole d'augmenter certains tarifs au-delà de l'inflation et de faire évoluer les écarts entre les titres. Ainsi, en euros constants, l'abonnement scolaire augmente alors que l'abonnement étudiant reste stable. Cette hausse, supérieure à l'inflation permettra, d'une part de rattraper le retard de cet abonnement dont le prix est très peu élevé comparé aux tarifications des autres réseaux, et d'autre part d'aboutir à une fusion des deux titres en un seul abonnement jeunes.

Trois évolutions, encore incertaines lors de la signature de la convention, ont été envisagées en terme d'équipement qui devront donner lieu à modification de la convention de délégation de service public si elles se réalisent :

- le nombre de rames de tram devrait passer de 23 à 26 (+ 3) ce qui aurait pour conséquence de faire stagner le nombre de kilomètres par tram. Ces éléments non intégrés dans la nouvelle DSP devraient donner lieu à un compte prévisionnel et un avenant dans le but d'évaluer les éventuels surcoûts pour la SETRAM ;
- l'étude de la mise en service (en 2014) d'une deuxième ligne de tram pourrait être décidée le 30 juin 2011 par le conseil communautaire ; là encore, il devrait en résulter une nouvelle augmentation du nombre de rames (+ 8), soit 34 en 2014 (+ 11 en tout) ; la convention de DSP prévoit les conditions d'ajustement relatifs à d'éventuels travaux et déviations ;
- les mêmes constatations peuvent être faites pour le Bus à Haut Niveau de Service (BHNS).

3.2.2 La volonté de mettre en place une démarche forte de qualité de service

Les principes de la démarche qualité sont définis à l'article 12 de la convention et visent à instaurer une méthode de mesure et qui permette l'infliction de pénalités ou l'attribution de bonifications selon les résultats obtenus. L'annexe 10 « qualités de service » qui devait être mise au point et intégrée au contrat au plus tard le 1^{er} septembre 2010 n'a pas été approuvée par le conseil communautaire dans ce délai.

Les responsables de la SETRAM ont cependant transmis le dispositif récemment contractualisé avec Le Mans Métropole comportant des objectifs et des mesures de la qualité du service à partir de 19 critères, conformément au nouveau contrat de DSP. Ils précisent que ce dispositif est déjà opérationnel, que des mesures ont déjà été effectuées et que le suivi de la qualité du service est bien effectif en 2011.

De même, ils ont transmis le contrat d'intéressement mis au point pour la période 2011-2013 et prévoyant les modalités d'octroi d'une prime d'intéressement aux salariés sous forme de bonus en fonction des critères et des objectifs atteints.

3.2.3 La maîtrise des investissements (diminution du parc bus et optimisation de l'âge de ce parc)

Le programme d'investissement prévoit que le parc soit composé de 142 bus et 23 trams (en moyenne sur la période qui va de la fin 2011 à la fin 2016). De plus, l'âge maximum des bus a été relevé à 16 ans (contre 12 dans la précédente convention) et l'âge moyen à 8,5 ans (contre 7 ans dans la précédente convention), la durée de vie moyenne d'un bus se situant entre 15 et 20 ans, celle d'un tram étant environ de 35 ans. Ces nouvelles bases correspondent en fait à l'état des lieux validés à la fin 2009.

3.2.4 L'évolution de la contribution financière (Annexe 2)

La contribution financière 2009 de la CUM à la SETRAM, versée sur le fondement de la convention 2004-2009 a atteint 27 M€

La première contribution à verser en application de la nouvelle convention s'élève à 28,4 M€ donc en progression.

Les responsables de la SETRAM expliquent cette augmentation de la contribution en 2010 par le fait que la nouvelle période est, pour de nombreux matériels, notamment les trams en fonction depuis 2007, une période de sortie de garantie et par l'augmentation de la moyenne d'âge des bus. Ces éléments induiraient des coûts de maintenance plus élevés.

La SETRAM s'engage cependant dans une politique d'économie et d'effort de productivité exigée par la CUM et que traduit l'évolution de la contribution forfaitaire prévisionnelle à partir de 2011. En effet, en euros constants (valeur juin 2009), il est prévu que la contribution forfaitaire de la CUM passe de 28,4 M€ en 2010 à moins de 25,9 M€ en 2016.

Il est à souligner cependant que la formule d'actualisation de la contribution retenue pour la nouvelle convention donne un poids plus importants à l'évolution des charges de personnel, qui devrait compenser et au-delà les réductions des autres indices. A titre d'illustration, si la formule de la nouvelle convention avait été appliquée au lieu de celle en vigueur pour revaloriser la contribution forfaitaire de 2009, celle-ci aurait été de presque plus élevée de 96,5 k€

3.3 La convention de gestion avec KEOLIS

3.3.1 La mission de KEOLIS

Le contrat d'assistance technique signé en 2009 entre la STRAM et KEOLIS reprend les mêmes dispositions que celui de 2004. Il en résulte que KEOLIS est susceptible d'intervenir dans presque tous les aspects de l'activité de la société, sous la réserve que la SETRAM, qui reste libre de suivre ou non ces conseils, lui en fasse la demande.

3.3.2 La politique d'achat

Le contrat d'assistance technique de 2009, reprenant les dispositions de celui de 2004, prévoit que la SETRAM bénéficie des mêmes avantages que ceux accordés aux filiales de KEOLIS dans le cadre des négociations menées par cette dernière avec différents fournisseurs potentiels (carburants, électricité, pièces détachées, matériel roulant, téléphonie, fournitures diverses...).

Ainsi, sur la période, la SETRAM a utilisé cette clause, sans effectuer en parallèle d'appels d'offres, pour couvrir ses besoins en gazole et pièces détachées (5,6 M€), en téléphonie (72 706 €). Pour les fournitures diverses d'atelier, elle a utilisé les accords cadres négociés par KEOLIS (six prestataires pour un montant global de 155 288 €) et ceux négociés par Le Mans Métropole (deux prestataires pour un montant global de 147 657 €).

La SETRAM fait donc appel de façon importante à KEOLIS comme centrale d'achat et lui attribue des commandes sans autres mises en concurrence.

4 La chambre recommande :

- de mettre le guide de procédure en conformité avec la pratique (publication des offres sur le site internet de la SEM - § 2321 du présent rapport),
- de procéder à un appel à concurrence avant de recourir aux services de Keolis comme centrale d'achat.

Annexe 1 : Répartition du capital social

Actionnaires	avant le 5 septembre 2006			après le 5 septembre 2006		
	nombre d'actions	% du capital	montant	nombre d'actions	% du capital	montant
I – COLLECTIVITES LOCALES	1 500	60,00%	24 000	8 595	68,76%	558 675
Le Mans métropole	1 493	59,72%	23 888	8 595	68,76%	558 675
commune de la Chapelle St Aubin	5	0,20%	80	0	0,00%	0
commune de Sarge lès le Mans	2	0,08%	32	0	0,00%	0
II - AUTRES ACTIONNAIRES	1 000	40,00%	16 000	3 905	31,24%	253 825
CCI du Mans	250	10,00%	4 000	1 250	10,00%	81 250
MMA IARD assurances mutuelles	125	5,00%	2 000	625	5,00%	40 625
crédit agricole	125	5,00%	2 000	625	5,00%	40 625
Mutualité française Sarthe	188	7,52%	3 008	593	4,74%	38 545
Banque populaire de l'Ouest	63	2,52%	1 008	315	2,52%	20 475
Caisse d'épargne et de prévoyance des pays de la Loire	62	2,48%	992	310	2,48%	20 150
Préviade (mutuelle)	187	7,48%	2 992	187	1,50%	12 155
Total	2 500		40 000	12 500		812 500

Annexe 2 :

Contribution annuelle forfaitaire versée par la CUM à la SETRAM

Convention 2004-2009

Période	Montant HT (valeur 1 ^{er} janvier 2004)	Montant revalorisés
Du 01/04/2004 au 31/12/2004	8 760 829	
Du 01/01/2005 au 31/12/2005	19 644 026	20 460 238
Du 01/01/2006 au 31/12/2006	22 395 991	22 893 699
Du 01/01/2007 au 31/12/2007	22 657 430	26 940 041
Du 01/01/2008 au 31/12/2008	21 979 378	26 066 272
Du 01/01/2009 au 31/12/2009	21 651 295	27 089 951

Source : article 18
Convention 2010

Annexe 3 : Evolution de la contribution forfaitaire

	2005	2006	2007	2008	2009	total
contribution initialement prévue valeur 2004 (1)	19 644 026	22 395 991	22 657 430	21 979 378	21 651 295	108 328 120
modification par avenant valeur 2004 (2)	18 945 116	20 714 530	23 914 817	22 338 265	22 990 708	108 903 436
Différence (valeur 2004) entre contribution initiale et nouvelle contribution suite avenant (ou impact des avenants) (3) = (2) - (1)	-698 910	-1 681 461	1 257 387	358 887	1 339 413	575 316
Impact des avenants en % :	-3,5%	-7,5%	+5,5 %	+1,63%	+6,18%	+0,53%
montant effectivement versé par la CUM (montant définitif comprenant avenants et indexation) (4)	20 460 238	22 893 699	26 940 041	26 066 272	27 089 951	123 450 201
écart par rapport à la contribution définitive (ou impact de l'indexation en valeur) (5) = (4) - (2)	1 515 122	2 179 169	3 025 224	3 728 007	4 099 243	14 546 765
écart en % (impact de l'indexation en %) (6) = (4)/(2)	8,00%	10,52%	12,65%	16,69%	17,83%	13,36%
évolution n/n-1 (7)		11,89%	17,67%	-3,24%	3,93%	

Sources : contrat, avenants et facturations

Annexe 4 : Objectifs et indicateurs

4-1 : Kilomètres parcourus

Kilomètres parcourus (y compris affrétés et tram)	2005	2006	2007	2008	2009
Compte prévisionnel annexé au contrat (annexe 9a)	6 520 590	6 494 020	6 703 559	6 800 216	6 709 716
Réalisé (source rapport SETRAM à CUM)	6 413 111	6 548 013	6 791 828	7 309 215	7 194 632

4-2 : Voyages

Voyages totaux (bus et tram)	2005	2006	2007	2008	2009
Compte prévisionnel annexé au contrat (annexe 9 a retraitée par la SETRAM pour passage de la notion de déplacement à la notion de voyages)	22 195 915	21 721 304	23 874 764	25 452 493	26 807 564
Réalisé (rapport du délégataire retraité par la SETRAM pour la permanence des méthodes)	23 400 571	22 531 076	22 936 010	29 087 360	30 862 925

4-3 : Ratios économiques

	2005		2007		2009	
	Prévu (annexe 9b)	Réalisé (rapport annuel SETRAM)	Prévu	réalisé	Prévu	réalisé
taux de couverture (recettes commerciales/ charges exploitation)	25,76 %	25,04 %	28,19 %	23,21 %	33,25 %	29,6 %
déplacement/habitant	92,92	124,81	100,14	114,28	112,65	127,99
charges exploitation/habitant	140,77	142,94	168,24	186,38	173,25	206,37
contribution collectivité/habitant	104,77	107,62	121,07	143,5	115,91	145,03
recettes commerciales/habitant	36,27	34,84	47,43	43,26	57,6	61,09
voyages/km	3,4	3,65	3,56	3,15	3,96	3,35
charges exploitation/km	4,05	4,18	4,7	5,14	4,82	5,36
contribution collectivité/km	3,01	3,15	3,38	3,95	3,23	3,77
recettes commerciales/km	1,04	1,05	1,32	1,19	1,6	1,59
charges exploitation/déplacement	1,51	1,15	1,68	1,63	1,54	1,61
recettes commerciales/déplacements	0,39	0,29	0,47	0,38	0,51	0,48
contribution collectivité/déplacement	1,13	0,86	1,21	1,26	1,03	1,13

Source : annexe 9b (prévu) et rapport annuel du délégataire (réalisé)

4-4 : Taux de couverture retraité par SETRAM (recettes prévisionnelles déflatées)

	2005	2007	2009
Charges d'exploitation prévisionnelles euros juin 2004 (1)	26 394 516	31 484 226	32 361 157
Recettes commerciales prévisionnelles (hors contribution forfaitaire) inscrites dans le compte prévisionnel (2) (euros courants)	6 800 490	8 876 798	10 759 861
Recettes commerciales prévisionnelles déflatées de 2 % / an : valeur 2004 (3)	6 800 490 -2 % =6 664 480	8 876 798 - 6 % =8 344 193	10 759 861 -10 % = 9 683 675 9 683 875
Taux de couverture prévisionnel en euros constants (3)/(1)	25,24 % (et non 25,76%)	26,50 % (et non 28,19%)	29,92 % (et non 33,25%)
Taux de couverture en réalisé	25,04 %	23,21 %	29,60 %

Source : SETRAM

4-5 : Retraitement supplémentaire intégrant les avenants

	2005		2007		2009	
	prévu	réalisé	Prévu	réalisé	prévu	réalisé
Taux de couverture en euros 2004 retraité par SETRAM sans les avenants (pour le prévu)	25,24 %	25,04 %	26,50 %	23,21 %	29,92 %	29,6 %
Taux de couverture en euros 2004 intégrant les modifications suite à avenants (calcul fait par la SETRAM)	25,93 %	25,04 %	22,20 %	23,21 %	29,65 %	29,6 %

Source :SETRAM

4-6 : Ratios de personnel et de matériel

	2005		2007		2009	
	Prévu	réalisé	prévu	Réalisé	prévu	réalisé
km/ nombre d'agents roulants	19 128	18 218	18 862	17 585	19 454	18 112
km/bus	38 583	36 286	34 411		37 332	35 976
km/tramway			44 403,1		61 241	61 512

Source : annexe 9b et rapport annuel du délégataire

Annexe 5 : Résultats de la SETRAM

	2005	2006	2007	2008	2009	variation annuelle 2005/2009	2010	évolution 2009- 2010
70 recettes usagers	6 266 085	6 287 240	7 016 555	10 103 911	10 625 890	14,11%	10 880 813	2,40%
70 publicités	180 678	190 816	178 976	170 000	154 545	-3,83%	85 000	-45,00%
70 indemnités forfaitaires	36 482	32 752	41 029	117 597	110 223	31,84%	136 232	23,60%
70 recettes diverses	59 269	71 545	347 635	347 866	238 268	41,60%	365 273	53,30%
70 remboursements accidents	46 232	52 407	83 401	329 460	163 094	37,05%	230 260	41,18%
70 produits des activités annexes							0	
74 participation financière	20 178 443	22 861 492	26 854 976	26 066 271	27 089 951	7,64%	27 304 828	0,79%
74 autres subventions							0	
75 autres produits de la gestion courante							0	
78 reprises sur DAP		29 814	156 448	21 608	5 783		24 996	332,23%
AUTRE							0	
produits exploitation	26 767 189	29 526 066	34 679 020	37 156 713	38 387 754	9,43%	39 027 402	1,67%
60 achats consommés	3 302 057	3 729 500	4 337 351	4 907 654	4 529 926	8,22%	5 043 650	11,34%
61-62 achats sous traitance et services extérieurs	3 390 289	4 305 606	6 137 462	5 339 420	5 638 540	13,56%	5 795 704	2,79%
63 impôts et taxes	1 637 582	1 735 534	1 873 277	2 054 370	2 298 288	8,84%	1 839 262	-19,97%
64 charges de personnel	18 003 076	19 380 148	22 381 905	24 997 887	25 945 375	9,57%	26 098 562	0,59%
65 autres charges	26 212	49 735	29 257	75 021	73 723	29,50%	59 875	-18,78%
68 DAP	327 693	279 597	43 785	29 026	87 901	-28,03%	74 808	-14,90%
charges exploitation	26 686 909	29 480 120	34 803 037	37 403 378	38 573 753	9,65%	38 911 861	0,88%
résultat d'exploitation	80 280	45 946	-124 017	-246 665	-185 999		115 541	
76 produits financiers	108 798	165 210	264 448	308 027	112 821	0,91%	103 467	
66 charges financières	318	1 534	2 136	1 979	665	20,25%	0	
résultat financier	108 480	163 676	262 312	306 048	112 156	0,84%	103 467	
77 produits exceptionnels	12 374	12 374	8 092	475	67		480	
67 charges exceptionnelles	135	-100	135	135	115	-3,93%	0	
résultat exceptionnel	12 239	12 474	7 957	340	-48		480	
69 participations des salariés	44 060	35 381	28 402	-199			17 572	
69 imposition annuelle société	68 518	57 954	46 821	14 601	-25 379		15 315	
résultat	88 421	128 761	71 029	45 321	-48 512		186 601	
capacité d'autofinancement	394 044	389 817	-49 726	52 264	36 539		287 652	