SMMAG

Syndicat Mixte
des Mobilités
de l'Aire Grenobloise

A 211242

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES					
P	VP Vu.	SG	Greffe	RHF	Sec P
Date arrivée : 08 NOV. 2021					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Charge mission	Sec PS

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124 boulevard Vivier-Merle
69503 LYON cedex 3

Grenoble, 05 NOV. 2021

000700

Suivi par : Chrystelle POLENTINI – 04.56.58.53.58 – chrystelle.polentini@grenoblealpesmetropole.fr
Direction générale des services
Nos Réf. : DMTCEP_LT21_546

Objet : Réponse au Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes

Cher Monsieur le Président,

J'ai bien pris connaissance de votre courrier du 6 octobre par lequel vous me transmettiez le rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise devenu le syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise pour la période 2014 à 2020.

La Chambre propose cinq recommandations, dont je vous remercie de noter leur prise en compte :

- RECOMMANDATION N° 1 : DEFINIR UN CADRE TYPE ET UN PROCESSUS D'ADOPTION ET DE VALIDATION DES AVENANTS EN MATIERE CONTRACTUELLE, AVEC LE DELEGATAIRE DE L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS

Le SMMAG a transmis les documents montrant que les formalités de signature et de transmission au contrôle de légalité ont été respectées. Toutefois, une procédure sera reprise pour clarifier le process, dans un contexte, comme le souligne la chambre, de transformation prochaine du délégataire actuel en société publique locale (SPL) qui permettra au SMMAG de s'affranchir du droit de la commande publique pour l'attribution du prochain contrat d'exploitation du réseau, ce qui lui imposera en contrepartie de renforcer le contrôle du prestataire.

- RECOMMANDATION N° 2 : FORMALISER ET UNIFORMISER LES CONVENTIONS DE MISE A DISPOSITION DE PERSONNEL CONCLUES AVEC LES ETABLISSEMENTS PUBLICS MEMBRES DU SYNDICAT EN LES REDIGEANT CONFORMEMENT AU DECRET N° 2008-580 DU 18 JUIN 2008 RELATIF AU REGIME DE LA MISE A DISPOSITION APPLICABLE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS LOCAUX

Cette mise en conformité a été mise en œuvre dès 2021 et sera poursuivie en 2022.

- RECOMMANDATION N° 3 : METTRE UN TERME AU RECOURS A DES EMPLOIS FONCTIONNELS

Le SMMAG a noté que la mutualisation d'un emploi fonctionnel de la Métropole et de la fonction de la direction du SMMAG n'est pas autorisée. A compter d'octobre 2020, cette situation a cessé, le SMMAG s'est donc conformé à la règlementation en vigueur. Parallèlement, le SMMAG est en phase de recrutement d'un directeur exerçant exclusivement son activité pour le compte du SMMAG.

- RECOMMANDATION N° 4 : DEVELOPPER UNE MUTUALISATION DOCUMENTEE DES MOYENS AVEC SES ADHERENTS EN GARANTISSANT L'AUTONOMIE DE GESTION DU SYNDICAT MIXTE DANS UN CADRE FINANCIER MAITRISE

Cette recommandation a commencé à être mise en œuvre.

- RECOMMANDATION N° 5 : METTRE FIN AU CUMUL DES FONCTIONS DE MEMBRES DE LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRES ET D'ADMINISTRATEURS DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE AMENEES A SE PORTER CANDIDATES, DE FAÇON RECURRENTE, AUX MARCHES PUBLICS QUE LE SYNDICAT INITIE

Cette recommandation a été mise en œuvre par délibérations du 21 octobre 2021 :

- Nouvelle désignation des représentants du Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG) auprès de la SPL M TAG

- Nouvelle élection des membres de la Commission d'Appel d'Offres du Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise.

* * *

Dans le corps du rapport, je me permets de vous faire part des remarques suivantes.

2.1.3.1- LES STATUTS DU SMTC DE 2014 A 2019

Page 12 : « « Les statuts de novembre 2014 ne fixent pas non plus les modalités de reprise des biens et actifs en cas de dissolution ou de transformation du syndicat, au contraire de ceux de janvier 2020. Le syndicat a précisé qu'aucune procédure spécifique n'avait été mise en œuvre en matière de patrimoine et que «la formalisation des procès-verbaux» en matière d'actif était « en cours de finalisation avec une date d'effet au 1° janvier 2020 ».

Il convient de distinguer l'impact patrimonial des différentes évolutions statutaires. Les modifications statutaires de 2014 et 2015 n'ont pas entrainé de transferts patrimoniaux, aucune procédure n'a donc été mise en œuvre. Par contre, la transformation du SMTC en SMMAG et notamment l'élargissement de son périmètre territorial aux territoires de la Communauté de Communes Le Grésivaudan et de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais a conduit à la mise en œuvre de transferts patrimoniaux qui se sont traduit par la formalisation de procès-verbaux au cours de l'année 2020, avec une date d'effet au 1er janvier 2020, date des transferts de compétences. Conformément à la règlementation, les actifs transférés ont été intégrés au budget principal du SMMAG. Puis, par délibération du comité syndical, les actifs utiles à l'exercice des compétences retracées au sein des budgets annexes ont été affectés à l'inventaire de ces derniers. Les affectations ont également été réalisées au sein de l'actif tenu par le comptable public.

3.2.1.2- LA MISE EN CONCURRENCE

Page 20 : « De ce fait, la recommandation n°5 du rapport de 2012 a été mise en œuvre de façon incomplète. L'obligation de devoir constituer une société d'économie [mixte] n'a pu que contribuer à cette situation. »

cf. réponse suivante

3.2.1.3- LES EXIGENCES DU MAITRE D'OUVRAGE EN QUESTION

Page 21 : « il est en revanche particulièrement précis d'imposer au futur délégataire de s'engager "à créer avec le SMTC une société ad'hoc à capital mixte" [...] Enfin, la mise en œuvre d'une telle disposition correspond mal avec les objectifs poursuivis par le recour »

L'obligation de créer, entre le candidat retenu et l'autorité délégante, une SEM dédiée à l'exécution du

3.2.1.3- LES EXIGENCES DU MAITRE D'OUVRAGE EN QUESTION

Page 21 : « il est en revanche particulièrement précis d'imposer au futur délégataire de s'engager "à créer avec le SMTC une société ad'hoc à capital mixte" [...] Enfin, la mise en œuvre d'une telle disposition correspond mal avec les objectifs poursuivis par le recour »

L'obligation de créer, entre le candidat retenu et l'autorité délégante, une SEM dédiée à l'exécution du contrat de délégation de service public permettait au SMTC de garantir un modèle d'économie mixte tout en permettant à toute entreprise du secteur privé de candidater dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence de la commande publique.

La constitution d'une société dédiée est un mécanisme courant permettant d'assurer une meilleure transparence financière dans l'exploitation du service public par l'identification précise des dépenses et recettes liées à l'exécution du contrat.

Si la constitution d'une SEM dédiée constituait, au moment de la consultation, une procédure innovante, elle ne semble pas pour autant avoir restreint la concurrence.

En effet, les trois acteurs majeurs du secteur des transports publics sur le territoire national ont candidaté, à savoir : TRANSDEV, KEOLIS et la RATP.

Ces trois opérateurs exploitent, directement ou en tant qu'actionnaire d'une SEM, les principaux réseaux de transports des agglomérations de + 450 000 habitants pour lesquels un mode de gestion externalisée a été choisi (ex : Bordeaux : KEOLIS, Nantes : TRANSDEV, Montpellier : TRANSDEV, Lyon : KEOLIS ...).

Compte tenu de l'importance du réseau de transports en commun de l'agglomération grenobloise, ces opérateurs étaient les seuls à présenter toutes les garanties professionnelles et financières suffisantes pour assurer la continuité du service public.

Les conditions d'une réelle concurrence étaient donc réunies.

Par ailleurs, il est précisé que ce montage juridique qui était admis au niveau européen depuis 2009 (partenariat public-privé institutionnel) a été généralisé depuis 2014 en droit interne par la création de la Société d'Economie Mixte à Opération unique (SEMOP) sans que le législateur n'ait considéré que celle-ci restreignait la mise en concurrence.

Enfin, s'agissant du transfert du risque d'exploitation qui serait limité compte tenu de la participation majoritaire de l'autorité délégante au capital de la SEM dédiée, il est précisé que ce montage ne diffère pas de la situation d'une SEM qui serait attributaire d'un contrat de DSP au terme d'une procédure de mise en concurrence et dont l'autorité délégante serait actionnaire.

Or, la participation des SEM aux procédures lancées par leurs actionnaires publics est aujourd'hui permise par le législateur et le transfert d'un réel risque d'exploitation non contesté par le juge administratif.

4.1.1- LE ROLE INDETERMINE DU BUREAU

Page 25

Le bureau du SMTC se réunissait dans le cadre de la préparation du cycle des instances. Au fil des années, le planning a évolué mais généralement, les bureaux se réunissaient une semaine après les commissions du SMTC et une semaine avant le comité syndical. Les plannings des instances du SMTC indiquant les dates des bureaux, commissions et comités syndicaux peuvent être communiqués depuis 2015. De plus, le bureau du SMTC avait reçu une délégation du Comité syndical par délibération du 5 juin 2014 et 14 janvier 2016 (jointes en annexe). Le bureau a régulièrement adopté des décisions de bureau.

Les bureaux se réunissaient pour adopter les décisions de bureau mais également pour examiner l'ordre du jour du prochain comité syndical. Les projets de délibérations étaient donc communiqués aux membres du bureau, 5 jours francs avant la tenue du bureau. Une convocation signée par le Président a été envoyée aux élus 5 jours francs avant chaque séance de bureau.

De plus, lorsque le bureau se réunissait pour adopter des décisions de bureau, un compte rendu de séance était effectué. Ces comptes rendu peuvent être communiqués.

Le SMTC est devenu le SMMAG au 1er janvier 2020. Une délibération de délégation d'attributions du Comité syndical au Président et au Bureau du SMMAG a été adoptée le 09 janvier 2020. A la suite d'une erreur matérielle, la délibération donnait délégation d'une partie des compétences du Comité syndical au Bureau sans que les compétences soient listées.

Il était envisagé de reprendre une délibération à une séance ultérieure. Or, le renouvellement des instances suite aux élections municipales devait avoir lieu juste après et la question de la pertinence de reprendre une telle délibération s'est posée.

Par la suite, la situation sanitaire a modifié le calendrier et la première séance du comité syndical s'est tenu le 08 octobre 2020. La composition du bureau a été délibérée lors de la séance du 08 octobre 2020.

Dans le cadre du renouvellement des instances, le nouvel exécutif a souhaité mettre en place des réunions informelles sous format exécutif (réunion entre le Président, les vice-présidents et conseillers délégués) pour discuter de dossiers en cours. Les ordres du jour des exécutifs peuvent être transmis.

4.1.1.2- LES EFFECTIFS AFFECTES AU SYNDICAT

Page 35 : « La mise à disposition d'effectif à 100 % de leur quotité de travail pose tout d'abord la question du maintien dans les établissements membres de ces agents qui n'y exercent plus aucune activité, et, incidemment, celle du maintien au tableau des emplois de »
Ce point fait l'objet d'une attention particulière du SMMAG et de Grenoble-Alpes Métropole. Une remise à plat de l'organisation complète du SMMAG a débuté en 2021. Grenoble-Alpes Métropole a procédé à l'identification au sein de ses services opérationnels des fonctions majoritairement dédiées au SMMAG.

Ces fonctions sont regroupées au sein d'un pôle SMMAG. Ces dispositions ont été validées par le comité technique de Grenoble-Alpes Métropole le 28 mai 2021. Elles s'inscrivent dans une refonte complète de l'organigramme des services métropolitains.

La constitution du pôle SMMAG préfigure la nouvelle organisation du syndicat mixte.

4.1.1.4- UNE GESTION OPERATIONNELLE A STRUCTURER POUR LA GESTION DE CES AGENTS

Page 37 : « Le SMMAG doit veiller, lors de l'élaboration des prochaines conventions avec l'ensemble de ses membres, à expliciter la totalité de ces points, dans une démarche de clarification, de mise en conformité juridique et de bonne gestion des ressources humaines »
Cette démarche est en cours.

4.1.1.6- LE RECOURS SOUS CONDITIONS A DES EMPLOIS FONCTIONNELS

Page 39 : « Le SMMAG doit donc s'interroger sur les modalités de recrutement de ses encadrants, la mise à disposition de fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels dans les collectivités membres n'étant pas légale. »
A compter de 2020, cette mise à disposition a cessé, le SMMAG s'est donc conformé à la règlementation en vigueur.

4.2.2- LA DEPENDANCE AUX OUTILS DE GAM

Page 36 : « En juillet 2021, le DGS du syndicat était toujours celui de la Métropole. »
Le recrutement a été engagé mais c'est heurté à un premier jury infructueux puis au refus du poste par le candidat choisi lors d'un second jury. Le recrutement a été finalisé en octobre 2021.

5.3.4- LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRE

Page 41 : « Ainsi, contrairement à la recommandation de la chambre, ce cumul de fonctions et de responsabilités perdure, alors que la SEMITAG et Territoire 38 restent des co-contractants réguliers du syndicat »
La création d'une CAO le 5 juin 2014 par délibération du comité syndical du SMTC répond aux obligations fixées par l'article 22 du code des marchés publics en vigueur à cette date et visé dans la délibération du SMTC du 20 janvier 2014. Les compétences obligatoires de la CAO sont fixées dans le code des marchés publics. Elles sont rappelées dans la délibération relative au règlement intérieur de la CAO.

Conformément à réglementation (article L.1524-5 alinéa 12 du Code Général des Collectivités Territoriales) et à la jurisprudence, dans les faits, les élus de la CDSP ou de la CAO qui sont administrateurs de la SEMITAG ou de Territoire 38, ne siègent pas aux réunions de la CDSP ou de la CAO lorsque ces commissions sont amenées à attribuer des concessions ou marchés publics à ces sociétés d'économie mixte.

Il est précisé qu'en début de mandat, les élus membres de la CAO et de la CDSP transmettent aux services du SMMAG une déclaration sur l'honneur dans laquelle ils déclarent les mandats qu'ils détiennent auprès d'établissements publics qui seraient susceptibles de candidater à des marchés publics ou concessions du SMMAG. Ces documents sont mis à jour par les élus en cas d'évolution de leur situation.

Toutefois, afin de garantir une sécurité juridique maximale, cette situation a été régularisée par délibérations du 21 octobre 2021 :

- Nouvelle désignation des représentants du Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG) auprès de la SPL M TAG
- Nouvelle élection des membres de la Commission d'Appel d'Offres du Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise.

5.3.5- UNE ORGANISATION FONDUE DANS LES SERVICES METROPOLITAINS

Page 42 : « En l'état, le processus de recensement et de computation des besoins est insuffisamment sécurisé au sein du syndicat »
Le SMMAG prend bonne note des observations de la chambre, il souhaite se doter de procédures internes qui lui soient propres.

Dans cet objectif, en janvier 2021, le Directeur Général des Services a diffusé aux agents du SMMAG une note de service relative aux critères de jugement des offres applicables aux marchés publics passés par le SMMAG (voir document en pièce-jointe).

Par ailleurs, il est précisé que, dans les faits, le document intitulé « guide interne » a bien donné lieu à une application par tous les agents passant des marchés pour le SMMAG.

En outre, la note relative au recensement des besoins mise en place à partir de l'année 2016, bien que portant à tort la mention « pour information », a été signée par le Directeur Général Adjoint aux finances et gestion et revêtait un caractère prescriptif et une valeur contraignante pour les agents travaillant pour le SMTC.

Le SMMAG prend note des observations de la chambre : il va structurer sa politique achats en faisant évoluer ses outils informatiques. L'objectif est de créer et d'intégrer une nomenclature des fournitures et services dans le logiciel de passation des marchés publics et dans le logiciel de gestion financière en vue de sécuriser pleinement le recensement et la computation des besoins.

4.4.6- LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

Page 47 : « Cette présentation atypique n'est pas conforme aux règles comptables et affecte la sincérité de la présentation du compte. »
Le tableau ci-dessous, extrait du rapport de présentation du CA 2019 du SMMAG, détaille le calcul des ratios financiers. En recettes de fonctionnement, le montant des subventions de 22,17 M€ intègre les seules contributions du Département et de la Métropole comptabilisées en fonctionnement et non les créances détenues par le syndicat au titre du remboursement du capital de la dette. L'excédent brut d'exploitation, l'épargne de gestion et l'épargne brute ne sont donc pas impactés par cette contribution versée en investissement.

L'épargne brute (ou CAF) est le solde entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Il apparaît de manière claire dans le tableau ci-dessous, comme dans le tableau 22 du rapport, que les contributions des collectivités de 31,5 M€ affectées à la dette ne sont pas prises en compte dans ce calcul parce qu'elles ne relèvent pas du fonctionnement.

Le protocole de 2015 prévoyant le versement de 31,5 M€ spécifiquement en remboursement du capital de la dette, le calcul de l'épargne nette réalisé fait apparaitre d'une part le montant total de la dette remboursée (37,1 M€) et d'autre part, en réfaction, le montant couvert par les contributions affectées (31,5 M€) ; lesquelles sont donc bien traitées comme une recette d'investissement.

RATIOS FINANCIERS			
en K€	CA 2018	BP 2019	CA 2019
Recettes courantes de fonctionnement	**128 526**	**138 141**	**132 257**
Participations des collectivités mandantes	22 060	30 170	22 170
Versement de transport yc compensation	105 274	106 700	108 509
Autres recettes courantes	1 192	1 271	1 578
Dépenses courantes de fonctionnement	**97 469**	**101 182**	**102 579**
Charges d'exploitation	85 481	88 043	88 807
Autres charges	11 988	13 139	13 772
Excédent brut d'exploitation	**31 057**	**36 959**	**29 678**
Recettes exceptionnelles (hors cession)	301		203
Dépenses exceptionnelles	4	150	69
Epargne de gestion hors mouvements retraités	**31 354**	**36 809**	**29 812**
Recettes financières	290	270	287
Charges financières	14 660	13 887	13 464
Loyer du crédit-bail	2 647	2 715	2 715
Epargne brute (CAF) hors mouvements retraités	**14 337**	**20 477**	**13 920**
Capital de la dette récupérable	31 500	23 500	31 500
Capital de la dette	37 834	37 560	37 100
Epargne nette hors mouvements retraités	**8 003**	**6 417**	**8 320**
Recettes retraitées	2 482	600	7 402
Dépenses retraitées	1 713		
Epargne nette	8 772	7 017	15 722

* * *

Je vous remercie par avance pour l'attention que vous porterez à mes remarques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

Très cordialement,

Le Président,

Sylvain LAVAL