



Lyon, le 16 avril 2019

La présidente

N° D191010

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D190543 du 27 février 2019

P.J. : 1

Madame la Présidente,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du groupement local de coopération transfrontalière des transports publics transfrontaliers pour les exercices 2012 à 2017. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

En l'absence de réponse écrite de votre part (de réponses écrites) dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Savoie.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar

Madame Astrid BAUD-ROCHE
Présidente
Groupement local de coopération
Transfrontalière pour les transports publics
Espace Lémanique
112 rue Ada Byron
Archamps Technopole
74160 ARCHAMPS



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**GROUPEMENT LOCAL DE
COOPERATION TRANSFRONTALIERE
(GLCT)
POUR LES TRANSPORTS PUBLICS
TRANSFRONTALIERS
(Département de la Haute-Savoie)**

Exercices 2012 à 2017

Observations définitives
délibérées le 13 février 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
1- L'ACTIVITE	5
2- LA GOUVERNANCE	8
2.1- La place du groupement dans le paysage institutionnel de l'agglomération de Genève.....	8
2.1- Une interface transfrontalière pour la gestion du réseau de bus.....	9
2.1.1- Un cadre juridique international et des règles de fonctionnement de droit français.....	9
2.1.2- Un mode de décision consensuel qui traduit le poids des négociations informelles	10
3- LES CONCESSIONS DE BUS	11
3.1- Un mode de gestion inhérent à la structure du groupement.....	11
3.2- L'équilibre économique	12
3.2.1- Un taux de couverture des charges par les recettes commerciales élevé	12
3.2.2- Une politique tarifaire qui échappe pour l'essentiel au GLCT	14
3.3- Le renouvellement des contrats en 2016-2017.....	15
3.3.1- Une offre <i>a minima</i> du fait d'un compromis financier des collectivités membres.....	15
3.3.2- Une concurrence neutralisée par l'effet de réseau et l'absence de limitation de la sous-traitance	17
3.4- Conclusion	19
4- LA SITUATION FINANCIERE	19
4.1- Un mode de financement des missions défini au cas par cas et par projet.....	19
4.2- Une situation financière satisfaisante et dépourvue d'aléa	20

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) pour les transports publics transfrontaliers, à compter de l'exercice 2012.

Créé en 2006, le GLCT constitue une interface pour la gestion des lignes de bus transfrontalières de l'agglomération de Genève, soit neuf lignes urbaines et quatre lignes interurbaines. Structure de droit français, il regroupe les acteurs publics locaux compétents en matière de transport public : la région Auvergne-Rhône-Alpes, les communautés de communes du Genevois et du Pays de Gex, les cantons de Genève et de Vaud.

La fréquentation de ses lignes a plus que doublé depuis 2010 du fait du dynamisme démographique de la périphérie française de Genève. Son intervention répond à une forte demande des habitants de l'agglomération, majoritairement insatisfaits de l'offre de transport public et qui considèrent dès lors son amélioration comme une priorité pour le territoire.

En pratique toutefois, le GLCT reste une petite structure sous-administrée qui n'exerce pas de réel pilotage de son activité.

D'une part, il concède la gestion des lignes à des opérateurs extérieurs et ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer un suivi satisfaisant de l'exécution des contrats en plus de sa gestion quotidienne.

D'autre part, il répercute les compromis financiers qui sont négociés par ses membres dans d'autres instances, ou de façon informelle. Son mode de fonctionnement consensuel requiert l'unanimité et aboutit à un financement minimal des lignes, qui obère sa capacité à adapter l'offre à la demande croissante et à répondre aux besoins des usagers. Ce manque d'ambition est d'autant moins compréhensible que le taux de couverture des dépenses par les recettes commerciales est élevé, ce qui permet une moindre participation financière des collectivités.

Enfin et surtout, il ne gère qu'une partie d'un réseau de transport urbain cohérent et multiple (bus, tramway, train, bacs, etc.) déployé à l'échelle de l'agglomération genevoise. Dans ces conditions, l'application du droit européen et français de la commande publique, qui exige une mise en concurrence effective, aux seules lignes de bus transfrontalières se heurte à son intégration au sein d'un réseau plus vaste. Ces lignes étant indissociables du réseau genevois, leur attribution à un autre opérateur que la régie cantonale des Transports publics genevois, jouissant d'un monopole légal, serait complexe à mettre en œuvre sur les plans technique comme tarifaire.

Cette situation, qui permet néanmoins la sous-traitance de l'exploitation à des prestataires français, a reposé sur l'assentiment de l'ensemble des collectivités membres en vue d'assurer la cohérence du réseau de transport public.

En définitive, le GLCT, qui constitue l'exemple le plus avancé de gestion transfrontalière d'un service public commun à l'ensemble de l'agglomération genevoise, pâtit du décalage entre la continuité urbaine caractérisant le territoire et la pluralité des autorités publiques en charge des politiques pertinentes à l'échelle de celui-ci. Cette organisation n'est pas optimale pour la bonne gestion du service public et la satisfaction d'un besoin avéré des usagers, dont les membres du GLCT sont pourtant conscients.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi et le contrôle de l'activité du GLCT.

Recommandation n° 2 : Adopter une délibération de principe régissant le mode de financement des activités du GLCT et en informer les organes délibérants des collectivités membres.

La présidence du GLCT a fait état de sa volonté de mettre en œuvre ces recommandations.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) pour les transports publics transfrontaliers pour les exercices 2012 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 20 février 2018, adressée à M. Daniel RAPHOZ, président entre 2015 et 2017. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Guy LARMANJAT, a été informée par courrier du même jour. La présidente en fonction, Mme Stéphanie PERNOD-BEAUDON, a été informée par lettre du 27 février 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la situation financière ;
- les concessions de bus.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 3 octobre 2018 avec Mme Stéphanie PERNOD-BEAUDON et le 5 octobre 2018 avec M. Daniel RAPHOZ. M. Guy LARMANJAT n'a pas répondu aux sollicitations du rapporteur.

Lors de sa séance du 24 octobre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 21 novembre à Mme Stéphanie PERNOD-BEAUDON, ainsi qu'à MM. Daniel RAPHOZ et Guy LARMANJAT et, pour celles les concernant, aux personnes ou organismes nominativement ou explicitement mis en cause.

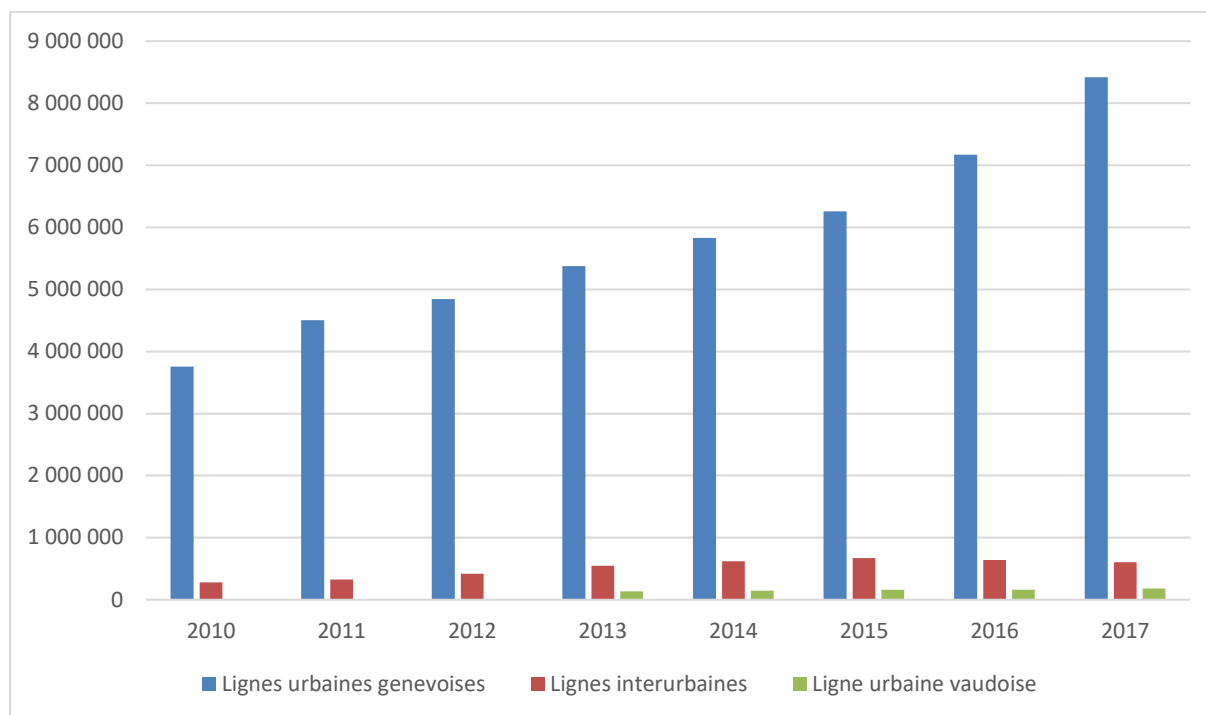
Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 13 février 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- L'ACTIVITE

Le GLCT des transports publics transfrontaliers a été créé en décembre 2006 pour gérer les lignes de bus transfrontalières de l'agglomération de Genève.

Structure de droit français, il regroupait à l'origine six entités publiques suisses et françaises : les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les communautés de communes du Genevois et du Pays de Gex, les cantons de Genève et de Vaud. Le région Auvergne-Rhône-Alpes s'est substituée aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie en décembre 2017, qui lui ont transféré leurs compétences en matière de transport en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Depuis sa création, le GLCT a fortement augmenté son offre pour l'adapter au dynamisme démographique de l'agglomération genevoise et au développement de sa périphérie sur le territoire français. Alors qu'il exploitait cinq lignes urbaines et trois lignes interurbaines, il gère désormais neuf lignes urbaines et quatre lignes interurbaines. Le nombre total de voyages a ainsi plus que doublé depuis 2010. Les lignes urbaines genevoises représentent 91 % du trafic, les lignes interurbaines 7 % et la ligne urbaine vaudoise 2 %.

Figure 1 : Nombre de voyages sur les lignes du GLCT

Source : GLCT

Le groupement n'exploite pas ces lignes directement. Structure légère de deux agents, il constitue une interface opérationnelle qui a pour objet de conclure et de suivre des contrats confiant la gestion des lignes à des prestataires spécialisés, qui sont depuis 2012 :

- les Transports publics genevois (TPG), régie du canton de Genève, pour les treize lignes urbaines genevoises ;
- la société des Transports publics de Nyon (TPN) pour la ligne reliant le pays de Gex au canton de Vaud ;
- la société Transdev' pour les quatre lignes interurbaines qui desservent Thonon, Chamonix et Annecy depuis Genève.

Le GLCT verse aux exploitants une compensation au titre des missions de service public qu'ils assurent, financée par ses membres, et qui constitue l'essentiel de ses dépenses de fonctionnement.

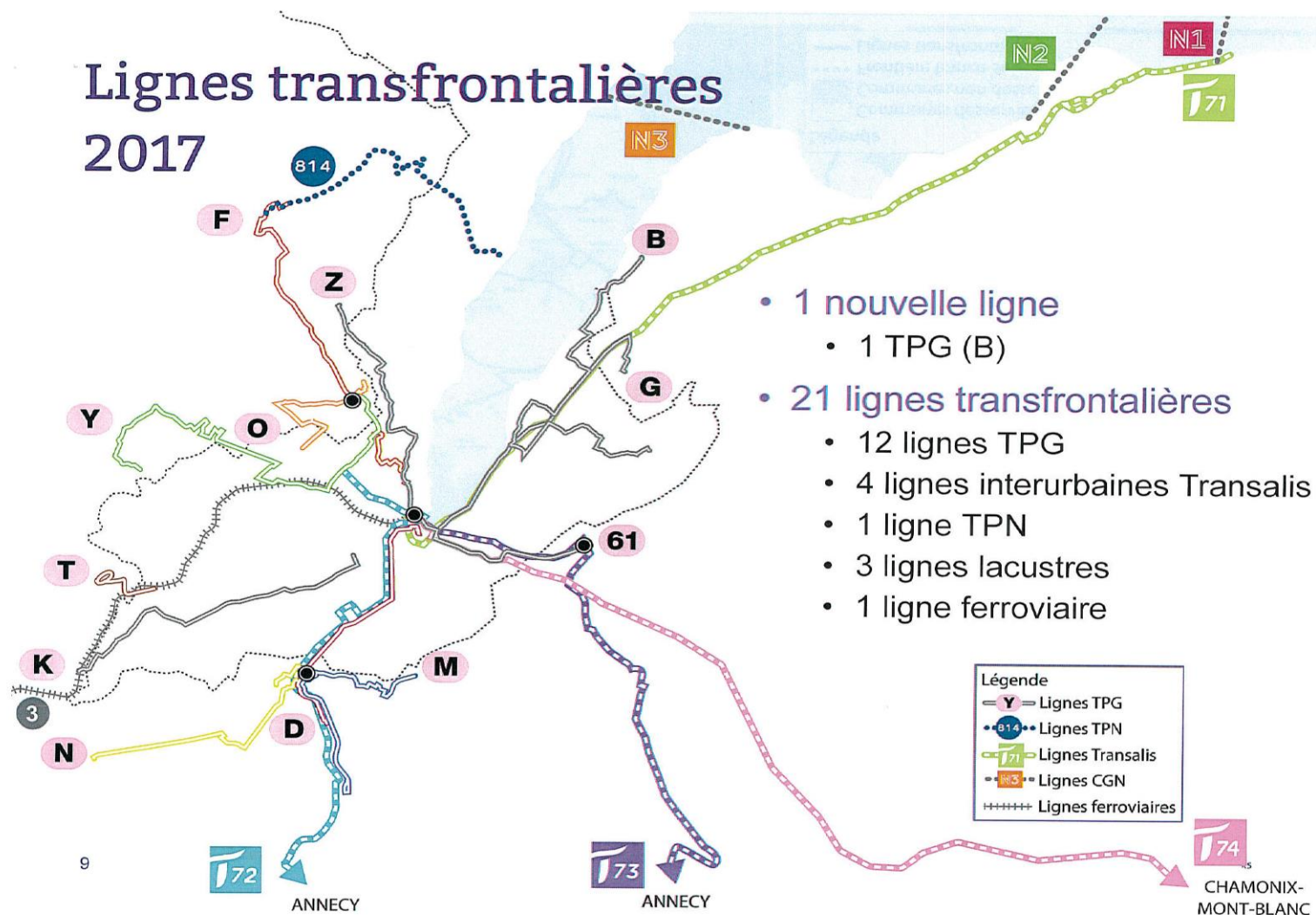
Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières

Recettes de fonctionnement	13,6 M€	Dépenses d'investissement	23 k€
Charges de structure	176 k€	Recettes d'investissement	32 k€
Résultat de fonctionnement	36 k€	Effectifs	2 ETPT

Source : comptes (chiffres 2017)

Par ailleurs, il assure la gestion du logiciel de modélisation multimodale (prévisions de trafic) pour l'agglomération genevoise et pilote les études pour la tarification commune du Léman Express à compter de 2020.

Figure 2 : Le réseau exploité par le GLCT



2- LA GOUVERNANCE

2.1- La place du groupement dans le paysage institutionnel de l'agglomération de Genève

La gestion des transports urbains au sein de l'agglomération genevoise s'articule autour d'une problématique : le développement d'un réseau multimodal au sein d'une aire urbaine continue et intégrée, mais transfrontalière.

L'agglomération genevoise connaît une croissance démographique soutenue, concentrée sur la périphérie située en territoire français. Depuis 1990, sa population globale a augmenté de 37 % et celle de la périphérie française de 44 %⁽¹⁾. Le développement du réseau de transport urbain constitue dès lors un enjeu central pour l'agglomération, le principal pour 45 % des habitants qui sont insatisfaits de l'offre actuelle à 70 %⁽²⁾.

L'impulsion est donnée par le Grand Genève, groupement de droit suisse qui réunit les acteurs locaux³, en associant étroitement l'Etat français et la Confédération helvétique, mais qui n'est pas compétent pour organiser les transports urbains à l'échelle de l'agglomération. Il élabore un projet d'agglomération axé depuis 2007 autour de trois priorités : la mobilité, l'urbanisation et l'environnement. En matière de mobilité, le projet comporte 416 mesures dont 19 transfrontalières, autour de trois axes principaux : le ferroviaire, le tramway et le bus.

- Le volet ferroviaire consiste en la construction du Léman Express, ligne de train urbain reliant les gares d'Annemasse et de Genève Cornavin, dont la mise en service est prévue pour 2020.
- Le volet tramway prévoit l'extension de trois lignes suisses vers la France, jusqu'à Annemasse (ligne 12), Saint-Julien-en-Genevois (ligne 15) et Saint-Genis-Pouilly (ligne 18), assortie au niveau de chaque terminus français de la création d'un parking relai et d'un pôle d'échange multimodal.
- Le volet routier consiste en le développement des lignes de bus transfrontalières et en site propre, pour réduire le trafic automobile.

La coordination de la mise en œuvre de ces projets est différente de part et d'autre de la frontière. Côté suisse, elle est pilotée par le canton de Genève en lien avec les Chemins de fer fédéraux (CFF) pour le volet ferroviaire et avec la régie des Transports publics genevois (TPG) pour les tramways et les bus.

Côté français, la gouvernance est plus complexe. Le volet ferroviaire est porté par la Région Auvergne-Rhône-Alpes et la société nationale des chemins de fer français (SNCF). Le prolongement des lignes de tramway est assuré individuellement par chaque autorité organisatrice de la mobilité compétente sur le territoire concerné : la communauté d'agglomération d'Annemasse pour la ligne 12, la communauté de communes du Genevois pour la ligne 15 et le département de l'Ain pour la ligne 18. Les deux premières n'étant pas membres du Grand Genève, elles n'ont participé qu'indirectement à la définition de la stratégie de mobilité par l'intermédiaire du Pôle métropolitain du Genevois français.

¹ Source : Grand Genève.

² Étude de la Haute école de gestion de Genève, « Grand Genève, sa population et son désir de vivre ensemble », enquêtes 2016 et 2018.

³ Canton et ville de Genève, région Auvergne-Rhône-Alpes, départements de la Haute-Savoie et de l'Ain, Pôle métropolitain district de Nyon, canton de Vaud.

Au sein de l'agglomération genevoise, seul le réseau des bus transfrontaliers est coordonné par une structure intégrée : le GLCT transports publics transfrontaliers, qui détient la qualité d'autorité organisatrice, dès lors que les EPCI et la région lui ont transféré la compétence transports routiers. Parmi les autorités organisatrices des transports concernées côté français par le réseau des bus transfrontaliers, deux n'y ont pas adhéré : les communautés d'agglomération d'Annemasse et de Thonon. La première disposait déjà, à l'époque de la création du GLCT, d'un réseau de transport urbain dont deux lignes avaient un arrêt en Suisse, qui se trouvent être les plus rentables de son réseau. La seconde, créée au 1^{er} janvier 2017, a récupéré à cette date la compétence auparavant exercée par le département de la Haute-Savoie sur son territoire et ne s'est pas encore positionnée par rapport au GLCT.

Ce morcellement ne permet pas une gestion cohérente de l'offre de transport public transfrontalier, alors même que les collectivités françaises de l'agglomération genevoise ont constitué un Pôle Métropolitain pour dialoguer d'une seule voix avec le canton de Genève.

2.1- Une interface transfrontalière pour la gestion du réseau de bus

2.1.1- Un cadre juridique international et des règles de fonctionnement de droit français

Le GLCT des transports publics transfrontaliers a été constitué en application de l'article 11 de la convention de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signée le 23 janvier 1996, conclue entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse⁴.

Cet article dispose qu'un « groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège. Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire ».

La convention instituant le groupement et les statuts de celui-ci ont été approuvés le 1^{er} décembre 2006 par les six membres fondateurs. Elle le soumet au droit public français et lui confère le statut de syndicat mixte « ouvert », régi par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Aux termes de ses statuts, le groupement a pour objet « la gestion des lignes de transport public routier transfrontalières », et accessoirement « d'encourager le développement concerté des transports publics transfrontaliers ». A ce titre, il est autorité organisatrice au sens du code des transports⁵, pour le compte des trois collectivités françaises qui lui ont confié cette compétence : la région Auvergne-Rhône-Alpes pour les lignes interurbaines entre Genève, Annecy, Saint-Gervais et Évian ; la communauté de communes du Pays de Gex et la communauté de communes du Genevois pour leur réseau au sein de l'agglomération genevoise. La communauté de communes du Genevois a même choisi de transférer la gestion de l'intégralité de ses lignes de bus, y compris non transfrontalières, pour maintenir la cohérence de la gestion de son réseau.

Ce cadre juridique transfrontalier est cependant source de complexité dans la gestion quotidienne du service de bus.

⁴ Ratifiée par le parlement par la loi n° 97-103 du 5 février 1997.

⁵ Articles L. 1231-1 du code des transports pour le transport urbain et L. 3111-1 pour le transport interurbain.

2.1.2- Un mode de décision consensuel qui traduit le poids des négociations informelles

Le processus de décision au sein du groupement est prévu par l'article 13 de la convention de Karlsruhe, décliné au titre II des statuts. Il relève d'une assemblée qui élit en son sein un président et un vice-président pour un mandat de trois ans.

L'assemblée est composée à parité entre les parties française et suisse. Elle comprend deux représentants de la région Auvergne-Rhône-Alpes, un de chaque communauté de communauté (Pays de Gex et Genevois), trois du canton de Genève et un du canton de Vaud. Jusqu'en 2017, le président a toujours été le représentant du département de l'Ain et le vice-président un représentant du canton de Genève. Depuis décembre 2017, la présidence est exercée par un représentant de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Depuis 2012, quatre présidents se sont succédé :

- M. Guy LARMANJAT, vice-président du département de l'Ain en charge des relations transfrontalières, jusqu'en avril 2015 ;
- M. Daniel RAPHOZ, vice-président du département de l'Ain en charge des ressources humaines, d'avril 2015 à décembre 2017 ;
- Mme Stéphanie PERNOD-BEAUDON, vice-présidente de la région Auvergne-Rhône-Alpes en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de décembre 2017 à octobre 2018 ;
- Mme Astrid BAUD-ROCHE depuis le 25 octobre 2018.

L'assemblée dispose de l'essentiel du pouvoir de décision. Organe principal du GLCT, elle a pour compétence de se prononcer sur toutes les missions qui lui sont attribuées. Le président dispose d'une délégation de pouvoir réduite⁶. L'assemblée prend ses décisions à la quasi-unanimité, une majorité de sept voix sur huit étant requise. Ses séances sont marquées par un décalage des niveaux de représentation, les collectivités françaises étant la plupart du temps représentées par des responsables politiques et les cantons suisses par des fonctionnaires.

Depuis 2012, l'assemblée s'est réunie entre trois et sept fois par an, soit plus que le minimum de deux séances annuelles fixé par l'article 8 des statuts.

La portée des décisions de l'assemblée est cependant limitée par l'objet et le périmètre du GLCT. Celui-ci n'est autorité organisatrice de la mobilité au sens du code des transports que par un transfert partiel de compétence consenti par ses membres. À titre d'exemple, la communauté de communes du Genevois lui a confié la gestion de ses bus mais conserve celle de sa ligne de tramway. Le réseau des bus transfrontaliers ne constitue ainsi qu'une composante du réseau de transport public de l'agglomération genevoise. Sa gestion par le GLCT n'est donc qu'un élément du réseau global⁷.

En pratique, le GLCT gère des concessions de bus en répercutant les compromis financiers acceptés par ses membres. Le pilotage relève, sur le plan politique, de relations informelles entre les autorités françaises compétentes et les cantons de Genève et de Vaud parfois concrétisées au sein du Grand Genève et, sur le plan technique, principalement des Transports publics genevois.

⁶ Prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution, et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans une limite maximale de 90 000 € ; passer les contrats d'assurance ; créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services ; fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ; intenter au nom du GLCT les actions en justice.

⁷ Alors que l'architecture du système français de l'autorité organisatrice de la mobilité lie la stratégie (plan global des déplacements) et l'organisation du réseau (périmètre de transport urbain).

La fréquentation croissante des lignes urbaines, portée par le dynamisme démographique de la périphérie française de Genève, conduit les membres à se rejoindre sur le nécessité de renforcer l'offre à intervalle régulier. C'est le rythme de ce renforcement qui, du fait de son coût, génère les principaux débats en assemblée. Lors du renouvellement des trois concessions en 2015-2016, l'évolution de l'offre envisagée dans le cahier des charges a ainsi été chaque fois écartée ou limitée par les réticences financières des membres.

Par ailleurs, le GLCT est sous-administré. Jusqu'en 2017, il a été géré par un seul secrétaire général placé sous l'autorité du président. Un adjoint le seconde depuis début 2017. Dans ces conditions, le classement des documents et des archives est défaillant ce qui a compliqué les investigations de la chambre. Le suivi de l'activité et le contrôle de l'exécution des contrats sont précaires et les services peinent à réaliser une analyse critique des rapports des concessionnaires. La bonne tenue de la comptabilité n'a été possible que grâce à l'appui du comptable public. Le GLCT a ainsi recruté à l'été 2018 un comptable pour une durée de six mois afin de mettre en ordre sa comptabilité et ses archives. Le départ du secrétaire général historique début 2018 et la démission de son successeur quelques mois plus tard fragilisent le fonctionnement de la structure depuis près d'un an, au point de compromettre sa continuité d'exploitation. La chambre invite dès lors les membres du groupement à adapter les moyens humains mis à sa disposition aux missions qui lui sont dévolues.

Ce constat est partagé par la présidence du GLCT, qui indique avoir commandé, à l'automne 2018, un audit d'organisation à un cabinet externe, dont les conclusions ont conduit à valider la création au sein du groupement d'un troisième poste, dédié au budget et à la commande publique, et permettant de dégager de la disponibilité pour le suivi opérationnel des contrats.

3- LES CONCESSIONS DE BUS

3.1- Un mode de gestion inhérent à la structure du groupement

Le choix de confier la gestion des lignes de bus à un prestataire extérieur est inhérent aux choix d'organisation retenus pour le GLCT, celui-ci ne disposant pas des moyens humains, financiers et techniques nécessaires.

Le groupement recourt donc systématiquement à des prestataires externes pour l'assister dans la passation des contrats, sur les plans juridique, technique et financier. Il assure en revanche par lui-même le suivi et le contrôle de l'exécution de ces contrats. L'effectif du GLCT, également chargé de l'administration courante du groupement et des études qu'il réalise, apparaît insuffisant pour remplir cette mission de façon satisfaisante.

Le périmètre des contrats est calé sur la typologie des lignes : un contrat pour les lignes urbaines et un contrat pour les lignes interurbaines. La ligne vaudoise, créée plus récemment, a fait l'objet d'un appel d'offres distinct. Au cours de la période sous contrôle, chaque contrat a été renouvelé une fois et réattribué au même exploitant.

Tableau 2 : Les concessions gérées par le GLCT

		Lignes urbaines Genève	Lignes interurbaines	Ligne urbaine Nyon
Contrat n° 1	Période	2009 - 2017	2013 - 2015	2007 - 2015
	Exploitant	Transports publics genevois (TPG)	Transdev	Transports Publics de Nyon (TPN)
Contrat n° 2	Période	2017 - 2023	2016 - 2022	2016 - 2019
	Exploitant	Transports publics genevois (TPG)	Transdev	Transports Publics de Nyon (TPN)

Source : contrats

Le GLCT est une personne morale de droit public français. À ce titre et conformément aux articles 5 et 6 de la convention de Karlsruhe, il est soumis au droit français de la commande publique et doit procéder par appels d'offres avec mise en concurrence. Les concessions ont été conclues selon le procédure prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du CGCT, dans leur version antérieure à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions, s'agissant de consultations engagées avant le 1^{er} avril 2016.

3.2- L'équilibre économique

L'équilibre économique d'une concession de transport public, généralement déficitaire, est garanti par une participation financière de la collectivité concédante. Le risque d'exploitation résulte du caractère fixe de cette participation : le concessionnaire assume le coût d'un déficit supérieur ou bénéficie d'un déficit moindre que prévu au contrat. L'indicateur pertinent en la matière est donc le taux de couverture des charges par les recettes de billetterie.

3.2.1- Un taux de couverture des charges par les recettes commerciales élevé

En moyenne sur la période contrôlée, le taux de couverture a atteint 58 % pour les lignes urbaines genevoises, 59 % pour les lignes interurbaines et 21 % pour la ligne vaudoise.

Le taux de couverture des lignes urbaines s'est amélioré depuis 2015 en raison de l'impact d'une fréquentation croissante sur les recettes de billetterie. Il est désormais très supérieur à la moyenne nationale française, qui est de 32 %⁽⁸⁾. Un tel niveau s'explique à la fois par un taux de remplissage élevé, proche de la saturation, et par le niveau élevé des tarifs de la communauté Uniréso⁹ qui s'applique au réseau de l'agglomération genevoise et qui reflète le niveau de vie élevé des Genevois. Sous réserve des limites d'une telle comparaison, le tarif unitaire du trajet atteint ainsi 2,90 € contre 1,60 € en moyenne pour les réseaux urbains de bus en France. Le recours systématique à des sous-traitants français, qui supportent des charges de personnel moindres, permet également aux TPG de contenir leurs dépenses.

⁸ Source : Chiffres clés du transport public 2016, Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

⁹ Uniréso prend la forme d'une société simple, équivalent du groupement d'intérêt économique en droit suisse.

Tableau 3 : Équilibre financier des lignes urbaines genevoises

en €		2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Coût de production HT	Prévisionnel	8 574 904	9 940 389	10 826 505	10 153 413	10 656 312	13 246 343	63 397 866
	Réalisé	11 159 021	13 091 616	13 980 623	12 563 813	14 234 237	16 131 800	81 161 110
	Écart	30 %	32 %	29 %	24 %	34 %	22 %	28 %
Recettes commerciales HT	Prévisionnel	5 059 768	5 561 061	6 089 649	5 583 040	5 787 145	7 130 272	35 210 935
	Réalisé	4 742 405	5 023 566	5 493 891	6 217 827	7 105 155	8 319 769	36 902 613
	Écart	- 6 %	- 10 %	- 10 %	11 %	23 %	17 %	5 %
Taux de couverture		55 %	51 %	51 %	61 %	67 %	63 %	58 %
Déficit d'exploitation	Prévisionnel	3 515 136	4 379 328	4 736 856	4 570 373	4 869 167	6 116 071	28 186 931
	Réalisé	6 416 616	8 068 050	8 486 732	6 345 986	7 129 082	7 812 031	44 258 497
	Écart	83 %	84 %	79 %	39 %	46 %	28 %	57 %

Source : GLCT

Les TPG n'ont pourtant pas atteint leurs prévisions de recettes en exécution du contrat 2010-2016, et ont supporté un déficit d'exploitation près de deux fois supérieur aux prévisions. Pour pallier ce déséquilibre au préjudice de l'opérateur, le nouveau contrat négocié en 2016 a prévu une augmentation de 65 % de la contribution financière du GLCT.

Tableau 4 : Évolution de la contribution financière du GLCT aux lignes urbaines genevoises

(moyenne annuelle – en €)	St-Julien (ligne D)	Lignes françaises	Pays de Gex	TOTAL lignes urbaines
Ancien contrat (après avenants)	1 220 314	802 269	3 428 209	5 450 792
Offre retenue en 2015-2016	2 630 440	1 262 582	5 121 744	9 014 766
Progression ancien / nouveau contrat	116 %	57 %	49 %	65 %

Source : GLCT

Le taux de couverture des lignes interurbaines est quant à lui tombé de près de 70 % à 47 % en 2016 à l'occasion du renouvellement du contrat, mais il demeure nettement supérieur à la moyenne nationale. La contribution financière du GLCT a néanmoins été multipliée par plus de quatre pour compenser la combinaison de la hausse des coûts et du plafonnement des tarifs scolaires décidée par le département de la Haute-Savoie.

Tableau 5 : Équilibre financier des lignes interurbaines

en €		2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Coût de production HT	Prévisionnel	3 819 568	4 278 871	4 632 794	4 632 794	7 048 404	7 048 404	31 460 836
	Réalisé	4 744 896	5 629 592	5 743 465	5 729 344	7 058 917	7 091 228	35 997 442
	Écart	24 %	32 %	24 %	24 %	0 %	1 %	14 %
Recettes commerciales HT	Prévisionnel	2 530 934	2 530 934	2 530 934	2 530 934	3 489 815	3 703 054	17 316 605
	Réalisé	2 707 227	2 851 770	3 220 373	3 139 556	3 292 487	3 294 702	18 506 115
	Écart	7 %	13 %	27 %	24 %	-6 %	- 11 %	7 %
Taux de couverture		71 %	67 %	70 %	68 %	47 %	47 %	59 %
Déficit d'exploitation	Prévisionnel	1 288 634	1 747 937	2 101 860	2 101 860	3 558 589	3 345 350	14 144 231
	Réalisé	2 037 669	2 777 822	2 523 092	2 589 788	3 766 430	3 796 526	17 491 327
	Écart	58 %	59 %	20 %	23 %	6 %	13 %	24 %

Source : GLCT

Le taux de couverture de la ligne vaudoise, faible au moment de la création de la ligne, s'est amélioré proportionnellement à la progression de la fréquentation, et a dépassé en 2017 la moyenne nationale. Le GLCT a d'ailleurs baissé de 11 % sa contribution financière lors du renouvellement du contrat en 2015.

Tableau 6 : Équilibre financier de la ligne urbaine vaudoise

en €		2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Coût de production HT	Prévisionnel	745 877	751 629	751 629	780 650	781 974	4 592 409
	Réalisé	953 052	786 998	694 140	716 229	752 039	3 902 458
	Écart	28 %	5 %	- 8 %	- 8 %	- 4 %	- 15 %
Recettes commerciales HT	Prévisionnel	148 000	150 000	150 000	247 000	255 000	950 000
	Réalisé	119 481	147 349	201 315	240 006	272 797	980 948
	Écart	- 19 %	- 2 %	34 %	- 3 %	7 %	3 %
Taux de couverture		16 %	20 %	27 %	31 %	35 %	21 %
Déficit d'exploitation	Prévisionnel	597 877	601 629	601 629	533 650	526 974	2 861 759
	Réalisé	833 571	639 650	492 825	476 223	479 242	2 921 511
	Écart	39 %	6 %	- 18 %	- 11 %	- 9 %	2 %

Source : GLCT

Par ailleurs, les contrats de concession ne comportent pas de clause susceptible d'atténuer significativement le risque supporté par les exploitants, et explicitent les déterminants de celui-ci pour éviter toute interprétation ambiguë des clauses. En particulier, les conséquences financières d'une modification de l'offre de service et d'une non atteinte des objectifs contractuels sont expressément fixées.

Enfin, les contrats sont libellés en euros, ce qui fait assumer le risque de change par les exploitants.

En conclusion, le risque d'exploitation apparaît bien transféré aux exploitants et l'équilibre économique est assuré à un coût maîtrisé pour les collectivités membres du GLCT, du fait du niveau des tarifs appliqués aux usagers et des taux de fréquentation.

3.2.2- Une politique tarifaire qui échappe pour l'essentiel au GLCT

En tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, le GLCT doit homologuer chaque année les tarifs appliqués aux usagers des bus, en application de l'article R. 1231-5 du code des transports. Il ne le fait plus depuis 2015 et est en tout état de cause contraint par la tarification unique qui s'applique dans l'agglomération genevoise.

Le cahier des charges et le contrat de concession des lignes urbaines imposent en effet aux exploitants d'adhérer à la communauté tarifaire Uniréso, qui couvre l'ensemble de l'agglomération genevoise, et à en appliquer les tarifs. Le GLCT et les autres autorités organisatrices et exploitants français et suisses de l'agglomération concluent une convention quadriennale pour en régir le fonctionnement, et la communauté tarifaire, entité de droit suisse répartit les recettes. Si le GLCT demeure théoriquement maître de la tarification applicable sur le territoire français, la fixation des tarifs d'agglomération, qui concernent ses principales lignes, est liée à celle de son opérateur – les TPG – et reste en pratique étroitement dépendante des tarifs genevois, soumis à un encadrement législatif depuis une votation du 18 mai 2014.

Par ailleurs, le risque de change repose sur les usagers français pour ce qui les concerne car les tarifs Uniréso sont libellés en Francs suisses puis convertis en Euros.

Dans ce contexte singulier, le GLCT dispose donc en pratique d'un faible pouvoir tarifaire en ce qui concerne les lignes urbaines. Il dispose en revanche de davantage de latitude s'agissant des lignes interurbaines, à travers l'homologation des tarifs.

3.3- Le renouvellement des contrats en 2016-2017

Les trois contrats de concessions sont arrivés à expiration entre décembre 2015 et décembre 2016.

Leur renouvellement a été suffisamment anticipé par les services, les procédures de publicité et de mise en concurrence apparaissent conformes à la réglementation et ont été mises en œuvre avec rigueur. L'analyse des offres est particulièrement détaillée.

Ce processus a toutefois rencontré deux contraintes : les arbitrages financiers des membres et l'impact de la structure du réseau sur la réalité de la concurrence.

3.3.1- Une offre *a minima* du fait d'un compromis financier des collectivités membres

L'enjeu de ces renouvellements consistait à adapter l'offre au quasi doublement de la demande constatée entre 2011 et 2016, au point de saturer certaines lignes. Il concerne en premier lieu les lignes urbaines genevoises qui représentent 90 % du total des voyages et dont la fréquentation est la plus dynamique. Les trois lignes structurantes sont la ligne D qui dessert Saint-Julien, la ligne F qui dessert Gex et la ligne Y qui dessert Ferney-Voltaire.

Tableau 7 : Évolution de la fréquentation des lignes du GLCT

Voyages annuels		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011 /2017
Lignes urbaines genevoises	D	1 702 752	1 889 789	2 067 956	2 188 154	2 292 757	2 526 306	3 297 491	94 %
	N	64 612	47 938	97 149	100 874	113 733	190 924	203 326	215 %
	F	1 778 802	1 779 248	1 790 317	1 895 927	2 038 062	2 385 604	2 519 169	42 %
	M			36 149	53 247	100 436	157 080	191 213	429 %
	O	175 134	275 337	306 298	325 699	348 156	358 441	385 313	120 %
	T	22 762	30 435	29 353	28 627	27 726	32 255	34 068	50 %
	Y	674 804	730 530	976 195	1 165 010	1 281 198	1 459 061	1 607 346	138 %
	B	84 000	89 000	72 000	70 000	55 000	62 000	180 834	115 %
Ligne urbaine vaudoise	814			135 755	143 618	162 708	163 034	180 000	33 %
Lignes interurbaines	T71	153 086	231 205	320 305	372 140	367 985	380 153	361 635	136 %
	T72	157 259	156 092	182 021	194 536	252 278	213 860	195 671	24 %
	T73	11 797	8 428	12 500	13 650	12 263	14 686	15 938	35 %
	T74	5 148	23 171	33 398	41 508	38 653	38 653	32 184	525 %
TOTAL		4 830 156	5 261 173	6 059 395	6 592 990	7 090 955	7 982 057	9 204 187	91 %

Source : GLCT

Les cahiers des charges demandaient donc aux candidats de présenter un scénario de base à offre constante voire réduite et des variantes à offre croissante. Une offre minimale a été retenue pour les lignes urbaines du pays de Gex, la ligne urbaine vaudoise et les lignes interurbaines, tandis qu'une progression sensible de l'offre reliant la communauté de communes du Genevois et le canton de Genève a été actée. Les différents scénarii apparaissent pourtant déjà peu ambitieux par rapport à l'évolution du besoin.

Tableau 8 : Hypothèses et évolution réelle de l'offre

Kilomètres commerciaux annuels	Lignes urbaines genevoises - St Julien (ligne D)	Lignes urbaines genevoises - Lignes françaises	Lignes urbaines genevoises - Pays de Gex	Lignes interurbaines	Ligne urbaine vaudoise
Ancien contrat (après avenants)	426 262	299 332	1 422 930	1 308 500	123 205
Scénario 1 cahier des charges	399 605	285 877	1 564 966	1 190 721	130 803
Scénario 2 cahier des charges	584 509	282 255	1 172 739		155 967
Scénario 3 cahier des charges	749 439	336 337	1 703 514		132 996
Scénario 4 cahier des charges			1 785 125	1 390 111	98 442
Offre retenue en 2015-2016	749 939	334 558	1 440 958	1 378 671	130 803
Progression ancien / nouveau contrat	76 %	12 %	1 %	5 %	6 %

Source : GLCT

Les désaccords entre les membres sur le financement ont mis en péril les procédures de renouvellement des contrats. S'agissant des lignes urbaines, les divergences entre la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département de l'Ain et la communauté de communes du pays de Gex sur la répartition du financement de la compétence transport ont conduit le GLCT à repousser de décembre 2016 à avril 2017 l'attribution de la nouvelle concession. S'agissant des lignes interurbaines, l'attribution a été retardée de décembre 2015 à décembre 2016 après que la première consultation ait été déclarée sans suite faute d'accord sur le financement supplémentaire que rendait nécessaire le plafonnement des tarifs scolaires décidé par le département de la Haute-Savoie.

In fine, les membres ont convenu d'un compromis financier minimal pour la plupart des lignes :

- S'agissant des lignes urbaines genevoises, seule la ligne D, la plus fréquentée et dont le nombre de voyageurs a doublé depuis 2011, a vu sa fréquence doublée par un financement de la communauté de communes du Genevois et du canton de Genève lui aussi doublé. L'offre antérieure a en revanche été maintenue sur les lignes structurantes du pays de Gex (F et Y), dont la fréquentation a pourtant fortement progressé au risque de la saturation, et ce du fait des désaccords entre les financeurs français.
- S'agissant des lignes interurbaines, le GLCT a légèrement accru l'offre (+ 5 %) mais de façon limitée car les membres ont souhaité stabiliser leur contribution financière et ont pour ce faire dû consentir une augmentation des tarifs de 10 %. En réaction aux doléances des usagers et au risque de désertion des lignes, le GLCT a finalement renoncé en novembre 2016 à cette hausse des tarifs et les membres ont consenti à augmenter leur contribution en compensation. Dans ces conditions, la saturation de la ligne T71 qui dessert la rive sud du Lac Léman et dont la fréquentation a plus que doublé depuis 2010 n'a pas été résolue.
- S'agissant de la ligne urbaine vaudoise, le GLCT a retenu le scénario de base et l'offre est demeurée stable. Si la ligne n'est pas encore saturée, sa fréquentation a progressé d'un tiers entre 2013 et 2017 et l'offre pourrait devoir être revue à la hausse lors de la mise en œuvre du Léman Express en 2019.

Lors du renouvellement des contrats de concession en 2015 et 2016, les collectivités membres du GLCT ne se sont donc pas mises en mesure de répondre à la saturation d'une partie du réseau et à l'insatisfaction qu'elle génère chez les usagers. Leur absence de réactivité est d'autant moins compréhensible que le taux de couverture des dépenses par les recettes commerciales est élevé.

3.3.2- Une concurrence neutralisée par l'effet de réseau et l'absence de limitation de la sous-traitance

Pour susciter une réelle remise en concurrence des exploitants sortants et notamment des Transports publics genevois (TPG), le GLCT a alloué les concessions portant sur les lignes urbaines de genevoises (quatre lots) et sur les lignes interurbaines (deux lots).

S'agissant des lignes urbaines genevoises, les trois premiers lots concernaient les lignes du pays de Gex (lot n° 1), la ligne transfrontalière vers Saint-Julien (lot n° 2) et les lignes internes à la communauté de communes du Genevois (lot n° 3). Le lot n° 4 prévoyait la création de nouvelles lignes et n'a finalement pas été attribué.

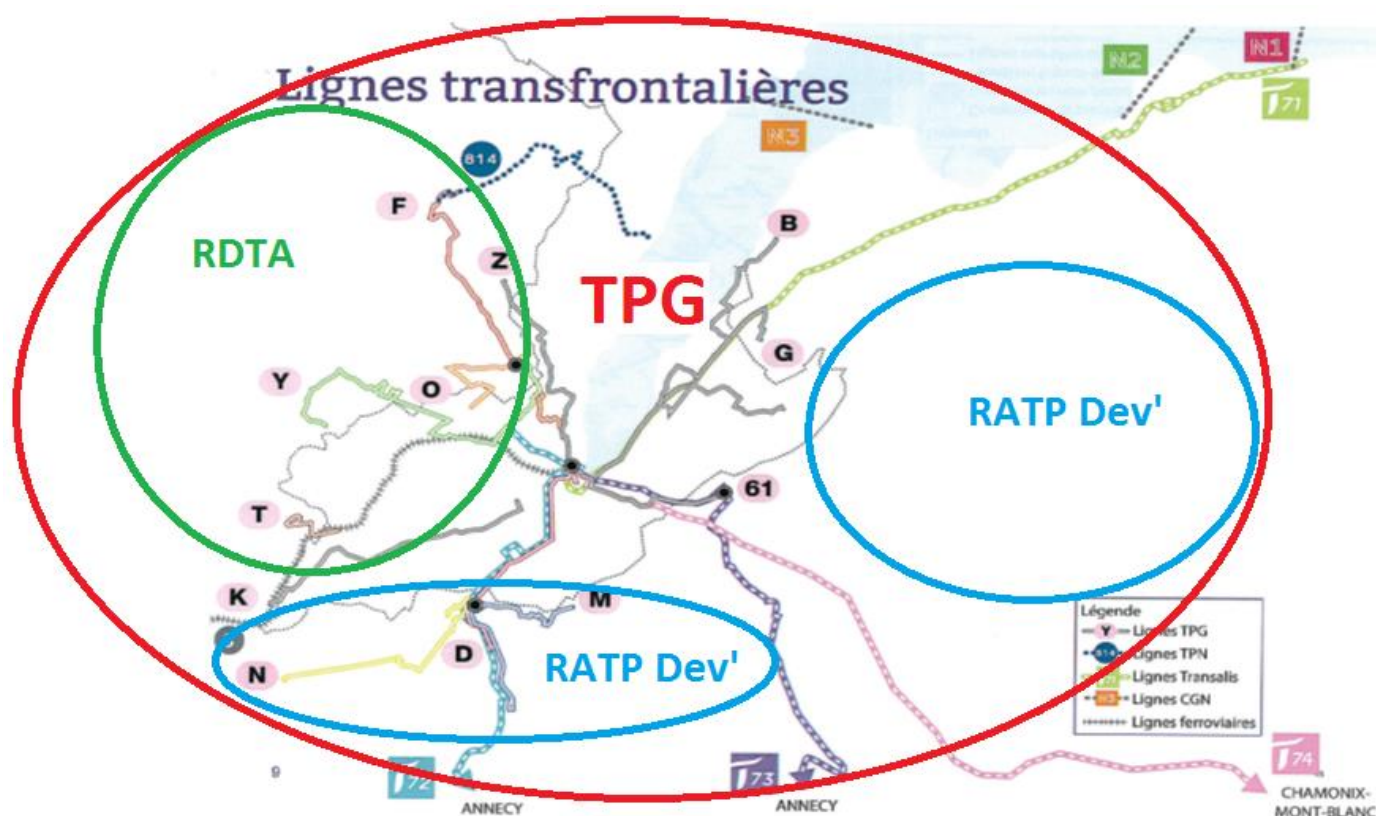
- Pour le lot n° 1, quatre candidats se sont manifestés mais seuls les TPG ont présenté une offre.
- Pour le lot n° 2, cinq prestataires ont déposé une candidature et trois ont déposé une offre : les TPG, la Société Annemassienne de Transport (SAT) et la société Nex Continental.
- Pour le lot n° 3, cinq prestataires ont déposé une candidature et deux ont déposé une offre : les TPG et la SAT.

Lors des négociations, la plupart des questions et demandes de précisions formulées par les concurrents des TPG portaient sur l'articulation avec le reste du réseau géré par les TPG et sur l'interopérabilité des équipements et des services. Les offres des TPG présentaient de ce fait un avantage structurel doublé d'une expérience et d'une expertise dans la gestion du réseau. Les trois lots leur ont donc été attribués au bénéfice de l'appréciation technique de leurs offres, alors que celles-ci présentaient un coût de production supérieur de 30 % aux offres concurrentes.

De plus, le GLCT n'a ni limité, ni encadré le recours à la sous-traitance dans le cahier des charges. L'article 54 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux concessions offre certes une grande liberté en la matière au concessionnaire, mais il autorise également le concédant à imposer des conditions. L'offre des TPG prévoit ainsi que l'opérateur public genevois assure le seul pilotage du réseau (commercial, billettique, communication, etc.) et confie l'exploitation de l'ensemble des lignes à des prestataires français : la régie départementale des transports de l'Ain (RDTA) pour les lignes du pays de Gex (lot n° 1) et la société RATP Dev' pour les lignes du Genevois français (lots n° 2 et 3). Aussi cette dernière, qui exploite également le transport à la demande de la communauté de communes du Genevois et les lignes urbaines d'Annemasse Agglomération avec les TPG dans le cadre d'une société commune, n'a pas présenté d'offre concurrente.

En définitive, les principaux transporteurs du territoire ont donc entretenu une relation concurrentielle hors de l'appel d'offres du GLCT, au moment de négocier et de constituer une offre groupée. Ils ont convenu que les TPG exercent une fonction de pilotage pour assurer la cohérence du réseau genevois de transport urbain et que les exploitants français assurent le roulage sur les territoires où ils sont déjà implantés. Les TPG avaient d'ailleurs contribué à la définition des besoins lors de l'élaboration du cahier des charges.

Figure 3 : Exploitants des lignes urbaines de bus dans le Grand Genève



Source : CRC

Dans ces conditions, les TPG ont été en mesure de proposer une offre globale cohérente et financièrement compétitive bien que plus onéreuse que celle de ses concurrents. La sous-traitance de l'intégralité du roulage lui a en effet permis de bénéficier des moindres coûts salariaux auxquels sont confrontés ses sous-traitants français.

Enfin, l'examen des procédures a conduit à constater qu'un membre de l'assemblée du GLCT, qui siège également au sein du conseil d'administration des Transports publics genevois, a participé à la délibération d'attribution du contrat à cet opérateur. Dans un contexte qui demeure caractérisé, d'une part, par le poids des TPG et leur maîtrise du réseau, et, d'autre part, par la proximité, voire l'intrication, des acteurs publics de part et d'autre de la frontière, il importe que le GLCT et ses partenaires fassent montre de vigilance quant au formalisme des procédures et à la prévention des conflits d'intérêt.

S'agissant des lignes interurbaines, l'appel d'offres a été divisé en un lot principal (n° 1) recouvrant les lignes desservant Annecy et Thonon (lignes T 71, 72 et 73) et un lot secondaire (n° 2) portant sur la desserte de Chamonix (ligne T 74). Pour le lot principal, seule la société Transdev a présenté une offre, laquelle a été retenue. A l'instar des lignes urbaines genevoises, l'effectivité de la mise en concurrence a été réduite par des négociations en amont. La SAT, prestataire local de transport interurbain, s'est en effet constituée sous-traitant de Transdev afin de présenter une offre groupée. Pour le lot secondaire en revanche, une réelle concurrence s'est exercée entre Transdev et la société Alpbis, la première ayant présenté une offre plus avantageuse sur le plan financier comme technique.

S'agissant de la ligne urbaine vaudoise, l'appel d'offres a été maîtrisé et le marché renouvelé dans les temps mais la concurrence suscitée s'est avérée limitée : seul l'exploitant sortant, la société suisse transports publics de la région nyonnaise (TPN), a présenté une offre, laquelle a été acceptée le 2 septembre 2015.

Consciente que cette situation privilégiée des TPG restreint la concurrence, la présidence du GLCT a indiqué veiller avec vigilance au respect des règles de la commande publique, notamment en se faisant accompagner, pour les différentes procédures, par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ou en favorisant l'émergence d'opérateurs, par exemple par la mise à disposition d'un dépôt de bus sur le territoire de la communauté de communes du Genevois.

De telles initiatives paraissent effectivement de nature à encourager une évolution des offres au profit de groupements de cotraitants.

3.4- Conclusion

L'application du droit européen et français de la concurrence, qui exige une mise en concurrence effective, aux lignes transfrontalières du réseau urbain genevois se heurte à l'intégration globale de celui-ci. Les lignes de bus transfrontalières étant indissociables du réseau de transport public genevois, leur attribution à un autre opérateur que la régie cantonale TPG, dont le monopole à Genève est prévu par la loi, serait complexe à mettre en œuvre sur les plans techniques comme tarifaire.

Cette situation, qui permet néanmoins la sous-traitance de l'exploitation à des prestataires français, a reposé sur l'assentiment de l'ensemble des collectivités membres en vue d'assurer la cohérence du réseau de transport public. Il n'en demeure pas moins que la saturation actuelle de l'offre n'est pas satisfaisante pour l'usager.

4- LA SITUATION FINANCIERE

4.1- Un mode de financement des missions défini au cas par cas et par projet

Le titre III des statuts du GLCT régit les modalités de financement du groupement par ses membres, celui-ci ne disposant pas de ressources propres. Elles reflètent une double logique : l'équilibre franco-suisse et le fonctionnement en mode projet.

Les statuts prévoient seulement que les charges de structure (0,18 M€ en 2017) sont financées par une contribution des membres répartie proportionnellement au nombre de voix qui leur est attribué au sein de l'assemblée. Le financement des missions est en revanche déterminé au cas par cas par l'assemblée.

Pour les lignes de bus, les statuts se contentent de mentionner que « *les membres du GLCT s'engagent à œuvrer en vue d'une règle de financement harmonisée pour toutes les lignes gérées* ». Cette règle, négociée entre les parties et constante depuis la création du groupement, figure chaque année dans la délibération budgétaire adoptée par l'assemblée. Pour chaque ligne, le montant de la contribution publique annuelle versée à l'exploitant est fixé en annexe du contrat de concession. Il couvre le déficit prévisionnel, lui-même calculé à partir des coûts marginaux c'est-à-dire sans tenir compte des charges de structure. Il est réparti entre les autorités françaises et suisses responsables selon un facteur calculé de la façon suivante : la répartition des kilomètres productifs pondérée pour un tiers¹⁰ et la répartition des heures de conduite productives pondérées pour deux tiers¹¹. Ce mode de calcul se fonde sur deux données objectives : le kilométrage effectif de chaque côté de la frontière et la structure moyenne des charges courantes des entreprises de transport public (1/3 de charges générales et 2/3 de masse salariale).

¹⁰ Le kilométrage productif d'une ligne de bus est la distance totale entre ses deux terminus.

¹¹ Les heures de conduites productives sur une ligne de bus représentent le cumul des heures de conduites réalisées par les conducteurs pour relier les deux terminus de la ligne.

Tableau 9 : Répartition du financement des lignes de bus

Rubriques	Suisse	France
Ligne D	75,2 %	24,8 %
Ligne D navette	/	100 %
Ligne F	44,3 %	55,7 %
Ligne M	/	100 %
Ligne O	17,6 %	82,4 %
Ligne T	23,7 %	76,3 %
Ligne Y	46,8 %	53,2 %
Ligne 814	49,3 %	50,7 %
Lignes T71 à T73	23,9 %	76,1 %
Ligne T74	27,4 %	72,6 %

Source : GLCT

Pour les études et missions annexes, les statuts prévoient que « *toute activité spécifique du GLCT décidée par l'assemblée doit faire l'objet d'un financement spécifique, lequel sera consigné dans un accord passé entre le GLCT et le ou les bailleurs de fonds* ». En pratique, l'assemblée a convenu de répartir le financement de ces activités à parité entre les parties française et suisse. Au sein de chacune, la répartition entre les différents acteurs locaux est ensuite négociée et délibérée au cas par cas.

La chambre estime toutefois que pour stabiliser le mode de financement de ses missions et ainsi accroître la lisibilité du budget du GLCT pour ses collectivités membres, l'assemblée pourrait adopter une délibération de principe fixant ce mode de financement ainsi que sa répartition entre les membres du GLCT. Cette délibération pourrait être communiquée pour information aux organes délibérants des collectivités membres dès lors que les engagements financiers pris par le GLCT constituent pour ces collectivités des engagements hors bilan.

4.2- Une situation financière satisfaisante et dépourvue d'aléa

Le GLCT n'engage pas de dépenses sans que ses membres aient convenu au préalable de la répartition entre eux du financement, et dispose de peu de ressources propres. Ses performances financières sont donc exposées à un aléa quasi nul.

Depuis 2012, le budget d'exploitation du GLCT a été multiplié par trois du fait de l'accroissement de l'activité. Les principaux facteurs de cette évolution sont intervenus :

- en 2013, avec la création de la ligne entre Gex et Nyon, financée par le canton de Vaud et le département de l'Ain ;
- en 2016, avec la prise en charge accrue du financement des lignes interurbaines, principalement supportée par le département de la Haute-Savoie ;
- en 2017, avec le renforcement de l'offre sur les lignes urbaines genevoises et la révision à la baisse des prévisions de recettes des TPG, à l'occasion du renouvellement du contrat de concession.

A noter que le département de l'Ain prenait en charge la contribution de la communauté de communes du Pays de Gex jusqu'en 2017, date à laquelle celle-ci est devenue autorité organisatrice de la mobilité au sens du code des transports.

Tableau 10 : Contributions des membres du GLCT

Contributions (en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Canton de Genève	1,8	2,5	2,7	2,8	3,2	4,2
Canton de Vaud	0,04	0,22	0,21	0,21	0,18	0,17
Total collectivités suisses	1,8	2,7	2,9	3,0	3,4	4,4
Département de la Haute-Savoie	0,39	0,31	0,67	0,72	2,8	2,1
Département de l'Ain	1,7	2,2	2,5	2,5	2,5	2,3
Communauté de communes du Genevois	0,38	0,74	0,96	1,1	1,3	1,7
Communauté de communes du Pays de Gex	-	-	-	-	0,01	0,8
Région Auvergne-Rhône-Alpes	0,03	0,16	0,09	0,03	0,05	2,1
Total collectivités françaises	2,5	3,5	4,2	4,4	6,7	8,3
TOTAL	4,3	6,2	7,1	7,4	10,1	12,7

Source : GLCT

Les contributions des membres n'ont pas toujours été correctement ajustées aux dépenses réelles du GLCT ce qui a généré un excédent de financement de 0,9 M€ depuis 2012. Celui-ci, sept fois supérieur au montant des dépenses d'équipement engagées sur la période (principalement du matériel pour équiper les arrêts de bus), a donc abondé le fonds de roulement à hauteur de 0,8 M€.

Tableau 11 : Les performances financières

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM / cumul
Dotations et participations	4,3	6,4	7,3	7,9	10,6	13,5	25 %
+ Produits des services	0,17	0,46	0,52	0,50	0,43	0,16	26 %
= Produits de gestion (A)	4,5	6,9	7,8	8,2	11,0	13,6	25 %
Charges à caractère général	4,5	6,6	7,4	8,2	10,9	13,4	25 %
+ Charges de personnel	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,12	5 %
= Charges de gestion (B)	4,6	6,6	7,5	8,3	11,0	13,5	24 %
Excédent brut d'exploitation (A-B)	- 0,12	0,24	0,39	- 0,05	0,03	0,17	0,65
+/- Résultat exceptionnel	-	0,01	0,05	0,20	-	0,01	n.s.
= Capacité d'autofinancement	- 0,12	0,24	0,45	0,15	0,03	0,18	0,93
- Dépenses d'équipement	0,05	0,10	0,01	-	0,01	0,03	0,14
= Evolution du fonds de roulement	- 0,13	0,14	0,44	0,15	0,02	0,15	0,79

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

Comme indiqué précédemment, le GLCT n'est pas exposé au risque de change dans la mesure où les contrats de concession du réseau de bus sont libellés en euros.

Le bilan du GLCT ne présente pas d'enjeux dès lors que l'organisme constitue une interface institutionnelle pour la gestion du réseau de bus. Il retrace principalement des mouvements financiers : les contributions des membres (recettes) et la participation au déficit d'exploitation des lignes (dépenses). Le groupement n'est pas endetté et dispose d'un faible actif, surtout constitué de matériel de bureau et de l'équipement de certains arrêts de bus.

Tableau 12 : Situation bilancielle

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement	0,67	0,79	1,32	1,55	1,58	1,68
dont excédents cumulés	0,79	0,66	0,82	1,20	1,50	1,50
Besoin en fonds de roulement	- 0,5	- 0,5	- 0,3	- 0,9	- 1,4	- 0,3
Trésorerie	1,17	1,29	1,62	2,45	2,98	1,98
<i>part des excédents cumulés dans la trésorerie</i>	68 %	51 %	51 %	49 %	50 %	76 %

Source : comptes de gestion

Le fonds de roulement a plus que doublé depuis 2012 du fait de l'accumulation des excédents. Fin 2017, ceux-ci constituaient les trois quarts de la trésorerie, laquelle atteignait près de 2 M€ représentant onze années de charges courantes. En l'absence quasi-totale de dépenses d'équipement et d'enjeu d'investissement, ce niveau n'apparaît pas justifié et traduit un ajustement non optimal des contributions versées par les acteurs publics membres.

Sur la base de ce constat, la présidence du GLCT indique faire procéder à un recensement exhaustif des flux relatifs à chaque membre à fin d'optimiser la trésorerie disponible, et envisage la mise en place d'un dispositif d'appel à contributions plus performant.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr